

ანა ფუტყარაძე

**საჯარო სამსახურის ეთიკური
ქცევის კოდექსი, როგორც
სამოხელეო დანაშაულის
პრევენციის მექანიზმი**

ედვენება პროფესორ
რეზო სტურუას ხსოვნას

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2021

რედაქტორი ჯემალ გახოკიძე
რეცენზენტი ჯემალ გაბელია

© ა. ფუტყარაძე

გამომცემლობა „მერიდიანი“, 2021

ISBN 978-9941-25-963-0

წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანია, წარმოაჩინოს საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის სტანდარტების მნიშვნელობა და აქტუალურობა საქართველოში, ხაზი გაუსვას ჩვენს ქვეყანაში კანონმდებლობის თვალსაზრისით არსებულ რთულ მდგომარეობას და შესაბამისად, დაასაბუთოს ამ მიმართულებით რეფორმის აუცილებლობა. ამასთანავე, წარმოაჩინოს, თუ რამდენად აუცილებელია და სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა ეთიკური ქცევის კოდექსის შექმნა, რათა მოხდეს საჯარო სამსახურში ქცევის ზოგადი წესებისა და პროფესიული ეთიკის დამკვიდრება, ასევე პირადი ინტერესების სამსახურეობრივ (სახელმწიფო) ინტერესებთან შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილება. გამომდინარე იქედან, რომ საჯარო სამსახური ქმნის ქვეყნის წინსვლის მნიშვნელოვან საფუძველს, ნაშრომში შესწავლილია საქართველოს საჯარო სამსახურში ერთიანი ეთიკური ქცევის სტანდარტების შექმნისთვის გასატარებელი ღონისძიებების საჭიროება.

ნაშრომის ძირითადი მიზანია: შემოთავაზებულ იქნას ხედვა, იმასთან დაკავშირებით თუ რამდენად აქტუალური და მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის კოდექსის შექმნის აუცილებლობა, ქვეყნის სწრაფი და დემოკრატიული განვითარებისთვის. ასევე, კონკრეტული წინადადებები, მოსაზრებები და რეკომენდაციები, არსებული ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების შესახებ.

ნაშრომით შემოთავაზებულია შემდეგი სახის წინადადებები: ბრიტანეთის მაგალითის გათვალისწინებით შემოღებულ იქნას საჯარო სამსახურის სტანდარტების კომიტეტი, როგორც მთავრობის დამოუკიდებელი უწყება, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება პრემიერ მინისტრთან. აღნიშ-

ნული კომიტეტი მონიტორინგს გაუწევს საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესებს, გამოაქვეყნებს ანგარიშებს და შეიმუშავებს კონკრეტულ რეკომენდაციებს. თითოეული საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის თანამდებობაზე არჩევის თუ დანიშვნის დროს დიდი ყურადღება დაეთმოს თავად ხელმძღვანელი პირის ეთიკური ქცევის, ღირებულებების შეფასებას და არანაკლები მნიშვნელობა ჰქონდეს მას პროფესიულ კომპეტენციასთან შედარებით, ვინაიდან თავად მაღალი ეთიკური სტანდარტის ხელმძღვანელი მის უწყებაში შემაჯავალი კადრების მიმართ გაცილებით მომთხოვნი იქნება ეთიკური ნორმების დაცვის კუთხით, ვიდრე ხელმძღვანელი, რომელსაც ნაკლებად გააჩნია იგი. აუცილებელია საჯარო უწყებებში, სხვადასხვა აქტივობების საშუალებით, ეთიკის კულტურის დანერგვა, რაც უპირველესია, თუ მიზანი გვაქვს, რომ ქალაქში დანერგილი პრინციპი იქნება ეს თუ სტანდარტი შესრულდეს. თუკი თითოეულ თანამშრომელს შინაგანი კულტურა არ ჩამოუყალიბდა ეთიკური ქცევისა, ყოველგვარი მცდელობა ეთიკური ნორმების დაცვისა და შესრულების ფუჭი იქნება. ეთიკური კულტურის ჩამოსაყალიბლებად აუცილებელია, საჯარო დაწესებულებები აქტიურად იყვნენ ჩართული სხვადასხვა გავლენიანი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებებში, რომლის მიზანია სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება, კონკრეტულ პრობლემებზე მსჯელობა, ეთიკის საკითხებში ტრენინგების გადამზადება და შემდეგში უკვე თითოეული საჯარო უწყების დონეზე მუდმივი ტრენინგების ადმინისტრირება. აქვე არ უნდა დაგვავიწყდეს ისიც, რომ აღნიშნულ ტრენინგებში საზოგადოების მხრიდან ჩართულობა მაღალი უნდა იყოს და ყველა დაინტერესებულ პირს მაქსიმალურად ჰქონდეს მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა, ვინაიდან ის პროდუქტი, რასაც საჯარო დაწესებულებები ჰქმნიან

პირდაპირ ორიენტირებულია საზოგადოების კეთილდღეობასა და მათ უკეთეს მომავალზე. ჩატარებული კვლევის საფუძველზე საჯარო დაწესებულებებში ეთიკური ქცევის მონიტორინგის ეფექტურობის გაზრდისთვის აუცილებელია ამ მიმართულებით საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა, საჯარო დაწესებულებებთან მუდმივ კოორდინაციაში ყოფნა, ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პოზიტიური ნაბიჯები ნამდვილად არის ამ მიმართულებით გადადგმული თუმცა აუცილებელია, რომ კიდევ უფრო უნდა გაღრმავდეს ერთობლივი მუშაობა და შედეგად ხელი შეეწყოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარე ტალღას. გამოიკვეთა აშკარა საკანონმდებლო ხარვეზი – საჯარო მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ დასაქმების პროცესში ეთიკური ვალდებულებების მარეგულირებელი და მაადმინისტრირებელი ნორმების არ არსებობა, რაც თავისთავად დიდი პრობლემაა და აუცილებელია მისი გამოსწორება, რათა თავიდან იქნას აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი საჯარო მოხელის მიერ პოსტსამსახურეობრივ საქმიანობასა და ყოფილ სამსახურეობრივ საქმიანობას შორის. მიგვაჩნია, რომ ამ კუთხით უნდა მოხდეს საზღვარგარეთის ქვეყნების მაგალითის გაზიარება და ყველაზე ოპტიმალური მოდელის შემუშავება, რომელიც შემოგვთავაზებს როგორც პოსტ-სამსახურეობრივი საქმიანობის ეთიკური ვალდებულებების მარეგულირებელ ნორმებს, ასევე მათი ადმინისტრირებისა და კონტროლის მექანიზმებს.

დასკვნაში ჩამოყალიბებულია საჯარო სამსახურის შესახებ ეთიკური ქცევის ერთიანი კოდექსის შექმნისასთვის გასატარებელი ღონისძიებები, ჩამოყალიბებულია, თუ რა უნდა იქნეს შეცვლილი კანონმდებლობაში, რომ აღნიშნული სისტემა ეფექტური იყოს. გამოთქმულია შემდეგი სახის მო-

საზრება – უმჯობესია, თუ გავიზიარებთ სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებას, რეკომენდაციებს და, რა თქმა უნდა, საქართველოში საზღვარგარეთის ქვეყნების საკანონმდებლო ნორმების შეჯერების საფუძველზე შესაძლებელია უკვე ვიმსჯელოთ, თუ რა ქმედითი ღონისძიებები უნდა დავსახოთ საქართველოში საჯარო სამსახურის ეთიკური ქცევის სტანდარტების ჩამოყალიბების კუთხით.

წინასიტყვაობა	3
შესავალი	10
თავი I. საჯარო სამსახურის რეფორმა და სისტემის განვითარება	14
1.1 საჯარო სამსახურის რეფორმა ახალ ზელანდიაში რეფორმის წინაპირობები.....	17
1.1.2. რეფორმის ძირითადი მიმართულებები	18
1.1.3. ოპერაციული ხელშეკრულების შედგენა	19
1.1.4. მინისტრებსა და სააგენტოების ხელმძღვანელებს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილება	19
1.1.5. მთავარი აღმასრულებლების უფლებების ზრდა.....	22
1.1.6. რეფორმის შედეგები	22
1.1.7. საჯარო სამსახურის კლასიფიკაცია	23
1.1.8. ანაზღაურების სისტემა.....	24
1.2. საჯარო სამსახურის რეფორმა ესტონეთში	25
1.2.1. როგორ შეიქმნა საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონპროექტი?	25
1.2.2 რა იყო კანონპროექტის ძირითადი ბაზისი?.....	25
1.2.3 სხვა მნიშვნელოვანი ცვლილებები	27
1.2.4. სამსახურში მიღების წესი	28
1.3. საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი	29
1.3.1. რეფორმის ზოგიერთი ნაწილის მიმოხილვა.....	32
1.3.2. განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი და შენიშვნები	36
თავი II. საჯარო სამსახურში საქმიანობის ეთიკური ქცევის სტანდარტები.....	40

2.1.ეთიკის მნიშვნელობა	43
2.2.საჯარო სამსახურის ეთიკა	46
2.3.ეთიკა საზღვარგარეთის ქვეყნებში	51
2.3.1.რუმინეთი	51
2.3.2.ბრიტანეთი	53
2.3.3. სლოვენიის რესპუბლიკა	55
2.3.4.ლიტვა	57
თავი III. საჯარო მოსამსახურის ეთიკური ქცევის მონიტორინგი და ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ	60
3.1. ეთიკური ქცევის მონიტორინგი	61
3.1 .1. მონიტორინგის სახეები.....	61
3.1.2. რაში გვებმარება მონიტორინგი?	64
3.1.3 როგორი უნდა იყოს მონიტორინგის შედეგად რეაგირება?.....	65
3.1.4. რა არის შავი სია?.....	67
3.1.5. შეხვედრები და დისკუსია.....	68
3.1.6. ეთიკური ქცევის კულტურის ჩამოყალიბება	69
3.1.7. პერსონალის ჩართულობა მონიტორინგში.....	71
3.1.8. კორუფცია და ეთიკა.....	72
3.1.9. საჯარო მოხელის ქონებრივი მდომარეობის შესახებ დეკლარაციის მონიტორინგის სიტემები	89
3.1.10.სანქციები	99
3.2. საჯარო მოხელის ეთიკა სამსახურის დატოვების შემდგომ.....	106
3.2.1. სამსახურიდან გათვისუფლების წესი და პირობები.	106
3.2.2. სამსახურებრივი შეუთავსებლობა	108
3.2.3. ზოგიერთი საზღვარგარეთის ქვეყნის მიმოხილვა ...	109

3.2.4. როგორია გათავისუფლებული საჯარო მოხელის ეთიკური ვალდებულებები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით?	113
3.2.5. მხილების ინსტიტუტი	120
დასკვნა:	126

ეთიკური ღირებულებები, ისევე როგორც კანონის უზენაესობა დემოკრატიული საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი ელემენტია. ეთიკური ჩარჩო ეფექტური და მყარი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მმართველობის და სოციალურ-ეკონომიკური სტრუქტურებისათვის მთავარი ბაზისია. მორალურ-ეთიკური კულტურა საჯარო სექტორში საზოგადოების ღირებულებებზეა დამოკიდებული. საზოგადოება, რომელიც არ ან ვერ გამოხატავს მორალურ პროტესტს საჯაროდ, ხელს უწყობს დაბალი პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე ჩინოვნიკების არსებობას, რაც, თავის მხრივ, კორუფციის ალბათობას ზრდის. კორუფციამ, შესაძლოა, ხელი შეუშალოს ჯანსაღ ეკონომიკურ კონკურენციას, საფრთხე შეუქმნას თავისუფალ ვაჭრობას და სტაბილურობას, რაზეც თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკაა დაფუძნებული. ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მთავრობა საზოგადოებაზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ეთიკა და ზოგადად ეთიკური ქცევა უნდა განიხილებოდეს, როგორც მიმდინარე პროცესი და არა როგორც მდგომარეობა, რომელიც უნდა იქნას მიიღწეული. ეთიკური ქცევა არა მხოლოდ წესების ჩამოყალიბება და კოდექსის შემუშავებაა, ეს არის მენეჯმენტის მიმდინარე პროცესი, რომელსაც მთავრობის მუშაობა ემყარება. ეთიკა უნდა განიხილებოდეს, როგორც დამხმარე/საორიენტაციო საშუალება ისეთ კითხვებზე საპასუხოდ, როგორიც არის, თუ რას უნდა აკეთებდეს მთავრობა საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მუშაობისთვის. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობააი ამისთვის არის მონიტორინგი. იგი, როგორც მენეჯმენტის განხორციელების ერთ-ერთი ფორმა, იძლევა შესაძლებლობას მოხდეს სამსახურში არსებული პრობლემების სრულყოფილად შესწავლა და შემდგომ მათი გადაჭრის გზე-

ბის დასახვა. შესაბამისად, მონიტორინგი მჭიდროდ არის დაკავშირებული საჯარო მოხელეთა საქმიანობის ეთიკური მხარის კონტროლთან და მის გამოსწორებასთან. ამდენად, როდესაც საუბარია საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა საქმიანობის ეთიკურობაზე, მისი დანერგვა და სრულყოფა შეუძლებელია მონიტორინგის მექანიზმები გამოყენების გარეშე. ნებისმიერი სამსახურისთვის თანამშრომელთა პროდუქტიული საქმიანობის უზრუნველყოფა დიდ სირთულეებს უკავშირდება, შესაბამისად მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმების არსებობის გარეშე, ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდება თითოეული საჯარო მოხელი მიერ შესრულებულ სამუშაოზე სათანადო კონტროლის განხორციელება და არსებულ დარღვევებზე სათანადო რეაგირება. კონტროლის უზრუნველსაყოფად კი ყველაზე ეფექტური მექანიზმი სწორედ მონიტორინგია, რომელმაც თავისთავად უნდა შეასრულოს არა დამსჯელობითი ფუნქცია, არამედ უზრუნველყოს პრაქტიკული ხარვეზების გამოვლენა, აღკვეთა და სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება. საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის მონიტორინგთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელის ეთიკა სამსახურის დატოვების შემდგომ, ე.წ. პოსტსამსახურეობრივი დასაქმების პერიოდში ეთიკური ვალდებულებების შესრულება.

თანამედროვე სამყაროში, აქტიურად დგას საჯარო სამსახურის, უფრო კონკრეტულად კი საჯარო მოხელის ქცევის ეთიკური ქცევის სტანდარტისა და ადმინისტრირების მექანიზმის არ არსებობა, იმდენად რამდენადაც იგი პირდაპირ კავშირშია საჯარო სამსახურის განვითარებასა და ქვეყნის წინსვლასთან. საკითხი აქტუალურია, თუნდაც იმიტომ რომ ამ მიმართულებით სამეცნიერო კვლევები ძალიან მწირია, ფაქტობრივად არ არის. სახელმწიფოს წინაშე დღეისათ-

ვის მრავალი გადასაჭრელი პრობლემა დგას, ერთ-ერთს განეკუთვნება სწორედ საჯარო სამსახურის სისტემა – ეს კი ის საკითხია, რომელიც ხელისუფლების მხრიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას და ძალისხმევას საჭიროებს. საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემა არის დასახვეწი და საჭიროებს განვითარებას. ამ სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება კი ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის. სახელმწიფომ უნდა შექმნას ისეთი პირობები, რომ მოქალაქეებს მიეცეს საშუალება კანონის ფარგლებში გადაჭრან ამ სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემები.

არსებული ვითარების ფონზე, უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის განვითარება, მისი ეფექტიანობის გაზრდა და თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. დღეს ჩვენი კანონმდებლობა ეთიკური ქცევის სტანდარტების დანერგვას და შემდგომ მათი კონტროლის მექანიზმების განვითარებას ნაკლებ ყურადღებას უთმობს. სწორედ ამიტომ მიზანშეწონილია გავეცნოთ სხვადასხვა სახელმწიფოში არსებულ მდგომარეობას, გავიზიაროთ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება, გავითვალისწინოთ გაეროსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები, რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს ქვეყანაში ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის გამოსწორებასა და საჯარო დაწესებულებების ეფექტურ ფუნქციონირებას. მოქნილი საჯარო სამსახური კი უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფოს განვითარებისთვის.

ნაშრომი მიზნად ისახავს წარმოაჩინოს საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის სტანდარტების მნიშვნელობა და აქტუალურობა საქართველოში, ხაზი გაუსვას ჩვენს ქვეყანაში კანონმდებლობის თვალსაზრისით არსებულ რთულ მდგომარეობას და შესაბამისად, დაასაბუთოს ამ მიმართულებით

რეფორმის აუცილებლობა. ამასთანავე, წარმოაჩინოს, თუ რამდენად აუცილებელია და სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა ეთიკური ქცევის კოდექსის შექმნა, რათა მოხდეს საჯარო სამსახურში ქცევის ზოგადი ნესებისა და პროფესიული ეთიკის დამკვიდრება, ასევე პირადი ინტერესების სამსახურეობრივ (სახელმწიფო) ინტერესებთან შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილება.

ამ მიზნიდან გამომდინარე, კვლევის ამოცანად დაისახა აქტუალური პრობლემების ზუსტი განსაზღვრა, მისი ანალიზი და შედეგად ახალი მოდელის შემუშავება განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე. ასევე, კონკრეტული წინადადებების, მოსაზრებების რეკომენდაციების შეთავაზება საჯარო დაწესებულებებისთვის.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ განვიხილეთ და ჩამოვაყალიბეთ სახელმწიფო სამსახურის მართვის თანამედროვე მდგომარეობა საქართველოში საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის სტანდარტების კუთხით, გამოვავლინეთ მისი პრობლემები და განვითარების ხელის შემშლელი ფაქტორები, გავაანალიზეთ მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა და არსებული ნაკლოვანებები. ასევე, შევთავაზეთ კონკრეტული მოსაზრებები, რეკომენდაციები, წინადადებები ზემო აღნიშნული საკითხების მოსაგვარებლად.

ნაშრომის პრაქტიკული ღირებულება მდგომარეობს იმაში, რომ გაკეთებული დასკვნები და მიღებული შედეგები დაეხმარება ამ სფეროში მოღვაწე სპეციალისტებს, სტუდენტებს, ასევე სახელმწიფო სისტემაში მომუშავე მუშაკებს, რათა გაიზიარონ და პრაქტიკაში გამოიყენონ ნაშრომში გამოთქმული მოსაზრებები.

თავი I. საჯარო სამსახურის რეფორმა და სისტემის განვითარება

ნაშრომის ეს თავი ეძღვნება სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურის რეფორმას, მის ადმინისტრაციულ მოწყობას, საჯარო სამსახურის სტრუქტურასა და ორგანიზაციას, საჯარო დაწესებულებების როლს მის კოორდინაციაში და საჯარო მოსამსახურეთა კლასიფიკაციას. ასევე, წარმოდგენილია საჯარო სამსახურის რეფორმის ზოგიერთი ასპექტი საქართველოში, არსებული ხარვეზები და გამოსწორების გზები.

სანამ უშუალოდ საზღვარგარეთის ქვეყნების მიმოხილვას გავაკეთებდეთ, რადგან ვსაუბრობთ საჯარო მმართველობაზე და ეთიკური ქცევის სტანდარტების დანერგვაზე საჯარო დაწესებულებებში, აუცილებელად მიმაჩნია ვისაუბრო New Public Management-ს მოძრაობაზე, რომელსაც სათავე მე-20 საუკუნის 90-იანი წლებიდან ჩაეყარა და რომელმაც მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ზოგადად საჯარო სისტემის რეფორმირების კუთხით.

NPM მოძრაობა ყველა ქვეყანაში განსხვავებულ მიდგომებს გულისხმობდა, შესაძლებელია საერთო ნიშნების და მახასიათებლების გამოვლენაც.¹ დიდ ბრიტანეთში 1970-იანი წლების ბოლოს და 1980-იანი წლების დასაწყისში დაწყებული ეს მოძრაობა, მალე აიტაცეს ახალმა ზელანდიამ და ავსტრალიამ. ამ ქვეყნების წარმატებამ კი აიძულა მსოფლიოს სხვა ქვეყნები (ძირითადად, OECD წევრები), სადაც მომნიშვნელო იყო მსგავსი რეფორმის აუცილებლობის შეგნება, ყურადღება მიექციათ რეფორმისათვის და მიებაძათ. აკადემიურ წრეებში მოგვიანებით მოახდინეს ამ რეფორმის ტალღის პროცესში განხორციელებული ნაბიჯების აღწერა.

¹ Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management, International Public Management Journal 4 (2001), გვ. 2.

ასევე, აღრიცხეს ის ნიშნებიც, რომელიც ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში თვალში საცემია, სხვა შემთხვევებში კი ნაკლებად.

ძირითადი მახასიათებლები, რომელიც მმართველობის ახალ მოდელზე გადართვას უზრუნველჰყოფდა იყო – ბიუროკრატიის დაშლა პატარა, მოქნილ ინსტიტუციურ ერთეულებად; უწყებებს შორის შეჯიბრებითობის ელემენტის დამკვიდრება; კერძო სექტორის ჩართვა სერვისების მიწოდებაში პრივატიზაციის და „აუთსორსინგის გზით“.²

NPM-ის კლასიკური ვერსია ანგლო-საქსურ სამყაროში განხორციელდა- დიდი ბრიტანეთი, აშშ, კანადა, ავსტრალია, ახალი ზელანდია. კონტინენტური ევროპის ქვეყნებმა, პირველ რიგში ჰოლანდიამ და სკანდინავიურმა ქვეყნებმა, საკუთარ ინსტიტუციურ გარემოს მოარგეს NPM და აქცენტი მოქალაქეების ჩართულობის ზრდაზე გააკეთეს, როგორც გადაწყვეტილების მიღების, ასევე იმპლემენტაციის პროცესში.³

დასავლეთ ევროპის იმ სახელმწიფოებმა, რომლებსაც სახელმწიფოს მართვის საკუთარი გამოცდილება, ხედვა და სახელმწიფო მმართველობის სკოლა გააჩნდათ: საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ესპანეთი – ერთის მხრივ, საკუთარი ტრადიციებიდან და გარკვეულწილად ამ ტრადიციების „შეზღუდვის“ შიშიდან გამომდინარე, მეორე მხრივ კი ყოველგვარი მასშტაბური სიახლისადმი ჩვეული სიფრთხილიდან გამომდინარე, საკუთარი გზის შერჩევას შეუდგნენ იმ პოზი-

² A 2003 Organisation for Economic Co-operation and Development paper described the characteristics of the new public management as decentralization, management by objectives, contracting out, competition within government and consumer orientation: Managing Decentralisation: A new role of labour market policy, Organisation for Economic Co-operation and Development, Local Economic and Employment Development (Program), OECD Publishing, 2003. გვ. 135.

³ Miklys Rosta, What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. გვ. 6.

ტიური გაკვეთილების გათვალისწინებით, რაც ანგლოსაქსურ ქვეყნებში უკვე მეტნაკლებად აშკარა იყო.

მიუხედავად NPM-ის დამსახურებით მიღწეული გარკვეული წარმატებებისა, ბევრ ქვეყანაში (ძირითადად კონტინენტურ ევროპაში) ის კრიტიკის ქარცეცხლში გაახვიეს. აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში NPM „ჩავარდნილ პროექტად“ გამოცხადდა, რომელიც საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ იყო თავსმოხვეული და ვერ გაიხარა აღმოსავლეთ ევროპის ნიადაგზე.⁴

ამის შემდეგ უკვე შემოდის ნეო-ვებერიანული სახელმწიფოს მოდელი, რომელიც გულისხმობს ძლიერი სახელმწიფოს დაბრუნებას, სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევის ნაცვლად (რაც NPM-ს დროს დაკვიდრდა) სახელმწიფოს მიერ მარეგულირებელი ფუნქციების უფრო თამამად აღებას და შესრულებას, სახელმწიფოს სოციალური პასუხისმეგლობის მნიშვნელობის ზრდას. ამ მოდელზე ჯერჯერობით გაცილებით ნაკლები დაწერილა, ვიდრე NPM-ის შესახებ. თუმცა, პრაქტიკაში ამ მოდელმა ბევრ ევროპულ ქვეყანაში (მაგ. უნგრეთში) დიდი ზეგავლენა მოახდინა მთავრობის იდეოლოგიურ ხედვაზე. ნეო-ვებერიანული მოდელის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ჯერ უნდა შეიქმნას ქმედითი და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტები, ხელისუფლების შტოების ურთიერთშეკავების და განონასწორობის გამართული სისტემა და მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება იმ პრინციპებზე ფიქრი, რაც NPM-მა მოიტანა.⁵

აღსანიშნავია, ისიც, რომ ნეო-ვებერიანიზმის პირობებში

⁴ Gajduscek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Teores of Public Administration as they Appear in Central and Easteern Europe, in: Kovac, P., Gjdusckek, G., Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe, Brtislava 2015, გვ. 165.

⁵ Suwaj, P., Introduction To Civil Service Reform in Selecte CEE Countries, in: Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012, p. 203.

ძლიერდება ადმინისტრაციული სამართლის როლი სახელმწიფოს მოქალაქეების წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, თანასწორობის და სახელმწიფოს ქმედების გასაკონტროლებლად. ნეო-ვებერიანული მოდელის ერთ-ერთი ძირითად მახასიათებელი მოქალაქეზე ორიენტირებაა (მოქალაქეზე და არა მომხმრებელზე), მის ინტერესებზე, საჭიროებებზე და საჯარო მოხელეც ამ საჭიროებების შესრულებას ემსახურება. კონსულტაციების და მოქალაქეთა ჩართულობის გზით, ნეო-ვებერიანიზმი ხედავს პირდაპირი დემოკრატიის იდეის განხორციელებას და ხაზს უსვამს პოლიტიკის და საჯარო სამსახურის გამიჯვნას, რაც აუცილებელია მოქალაქეთა ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის.⁶

გამომდინარე აქედან, ქვემოთ მეტნაკლებად დეტალურადაა განხილული სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითი, რომლებმაც მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწიეს ბოლო წლების განმავლობაში საჯარო სამსახურის რეფორმის კუთხით და ამავდროულად საუბარია ჩვენს ქვეყანაში განხორციელებული საჯარო სექტორის რეფორმის შესახებ. გამოთქმულია გარკვეული მოსაზრებები და რეკომენდაციები განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით, ასევე შემოთავაზებულია გარკვეული სფეროების მონესრიგება საზღვარგარეთის ზოგიერთი ქვეყნის მოდელის გათვალისწინებით.

1.1 საჯარო სამსახურის რეფორმა ახალ ზელანდიაში რეფორმის წინაპირობები

ახალ ზელანდიაში საჯარო სექტორის რეფორმა დაიწყო 1984 წელს. ამ პერიოდში ხელისუფლებაში ხმათა აბსოლუ-

⁶ Gajduszek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gajduszek, G., Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Bratislava 2015, pp. 168-169.

ტური უმრავლესობით მოვიდა ლეიბორისტული პარტია. პრემიერ-მინისტრმა ეს პერიოდი შეაფასა, როგორც „მასიური ეკონომიკური კრიზისის პერიოდი“. პოლიტიკის განვითარების სუსტი პროცესი ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენდა ეკონომიკაზე. ეკონომიკის უდიდესი ნაწილი სახელისუფლებო და ბიუროკრატიული ორგანიზაციების ხელში იმყოფებოდა. ინფლაციის, ეროვნული პროდუქციის შემცირების, საგარეო და საშინაო ვალებისა და რეცესიის გამო მთავრობაში დადგა რეფორმის გატარების საკითხი.⁷

1.1.2. რეფორმის ძირითადი მიმართულებები

სააგენტოების მიზნების გამიჯვნა (მაგ. ვაჭრობის, პოლიტიკის სფეროებად) და მათი საჭიროებისამებრ დაჯგუფება. ზოგიერთი დეპარტამენტი გარდაიქმნა სამინისტროდ და მას დაექვემდებარა ისეთი სააგენტოები, რომელთა მიზნებიც ფუნქციურად იყო მსგავსი (მაგ.: 1988 წელს განათლების დეპარტამენტი გარდაიქმნა სამინისტროდ). იმ სავაჭრო ორგანიზაციების პრივატიზაცია და კორპორაციებად გარდაქმნა, რომლებიც კონკურენტულ ბაზარზე ფუნქციონირებდნენ. სახელმწიფოს კუთვნილი საწარმოების შესახებ აქტის (1986) თანახმად, სახელმწიფოს კუთვნილი სავაჭრო ორგანიზაციები კომერციულ ბაზარზე გავიდნენ. აღნიშნულ საწარმოებში წილის მფლობელები იყვნენ სხვადასხვა სამინისტროები. წილის მფლობელი სამინისტროები ყოველდღიურად არ ერეოდნენ საწარმოთა საქმიანობაში.⁸

⁷ <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page 1.

⁸ <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page 1.

1.1.3. ოპერაციული ხელშეკრულების შედგენა

სპეციფიკური ბიუჯეტის შედგენის ნაცვლად, მთავრობა გადავიდა ოპერაციულ ხელშეკრულებებზე, რაც ნიშნავს წინასწარ გათვლილ ბიუჯეტს. ბიუჯეტი შედგენილია პროგრამის მიხედვით თუ რომელ საქმიანობაზე რა თანხა დაიხარჯება ზუსტად. ოპერაციული ხელშეკრულების მიხედვით ბიუჯეტის დაგეგმვა არ ითვალისწინებს არც დამატებით თანხას და არც გამონაკლის შემთხვევებს. სააგენტოს ან სამინისტროს მიერ განხორციელებული ყველა ოპერაცია და ამ ოპერაციასთან დაკავშირებული ყველა თანხა განსაზღვრავს ამ უწყების მომავალ ბიუჯეტს. მაგალითად: თევზაობის სფეროში განხორციელდა აღმოჩენა-ჩარევის ფაქტი უკანონო თევზაობის შესახებ, ან კიდევ ბრაკონიერების წინააღმდეგ ჩარევის 24 შემთხვევა დაფიქსირდა შავ ბაზარზე. ამის აღმოსაჩენად გარკვეული თანხა დასჭირდა აღმასრულებელს. ამის მიხედვით, ყოველწლიურად საბიუჯეტო ღირებულება განისაზღვრება მოლაპარაკებით ადმინისტრაციასა და სახელმწიფოს (ამ შემთხვევაში ფინანსთა სამინისტრო) შორის. ოპერაციულ ხელშეკრულებაში განსაზღვრულია რენტაბელურობის (სარგებლიანი, მომგებიანი) ვალდებულება. აქედან გამომდინარე, წინა წელს დადებული ოპერაციული ხელშეკრულებისა და დასახული პროგრამის საფუძველზე შედგება მომავალი წლის უწყების ბიუჯეტი.

1.1.4. მინისტრებსა და სააგენტოებს ხელმძღვანელებს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილება

პასუხისმგებლობის გადანაწილება ხდება:

ა) სახელმწიფო სექტორის აქტით (1988)⁹ გაიმიჯნა ფუნ-

⁹ <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page1.

ქციები მინისტრებსა (პოლიტიკური თანამდებობის პირები) და დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს შორის.

ბ) შრომის ბაზრის რეგულირება გავრცელდა, როგორც კერძო ასევე საჯარო სექტორის დაქირავებულებზე. აღნიშნული აქტის თანახმად, დეპარტამენტების ხელმძღვანელები (Chief executives) ინიშნებიან კომისიონერის მიერ. კომისიონერი: ვაკანსიის ან მოსალოდნელი ვაკანსიის შესახებ აცნობებს შესაბამის მინისტრს; მოისმენს მინისტრის მოსაზრებებს თუ როგორი პირი სჭირდება აღნიშნული თანამდებობისთვის, რათა შემდგომში გაითვალისწინოს; აქვეყნებს ვაკანსიის შესახებ, ისე რომ პირს შესაძლებლობა მიეცეს მიმართოს ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად; როგორც წესი, კომისიონერი ნიშნავს პროფესიონალ კონსულტანტს, რათა იგი დაეხმაროს ღირსეული კანდიდატის შერჩევაში; ყველა განცხადების მიღების შემდეგ, კომისიონერი წყვეტს თუ ვინ უნდა მიიწვიოს გასაუბრებაზე. იგი ქმნის კომისიას (კომისია შედგება სახელმწიფო კომისიონერის მოადგილისა და სხვა პირებისგან, რომელთა შერჩევაც ხდება გამოცდილების საფუძველზე), რომელიც ეხმარება გასაუბრების ჩატარებაში. კომისიონერი შესაბამის მინისტრს აცნობებს შერჩეული პირის შესახებ. მინისტრი თავის მხრივ, აცნობებს (Governor general in cuncel) რომელიც წყვეტს კომისიონერის რეკომენდაციები უნდა დადასტურდეს თუ უარყოფილ იქნას. ამის შემდეგ, მინისტრი კომისიონერს აცნობებს (Governor general in cuncel)-ს გადაწყვეტილების შესახებ და თუ პასუხი დადებითია, კომისიონერი ნიშნავს წარდგენილ პირს და აცხადებს საჯაროდ, რომ დანიშვნა განხორციელდა.¹⁰

მთავარი აღმასრულებლები ინიშნებიან არაუშეუდებლად ხუთი წლის ვადით. შესაძლებელია მთავარი აღმასრულებლის ხელმეორედ დანიშვნაც. ხელშეკრულების პირობები მთა-

¹⁰ <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page 2.

ვარი აღმასრულებლისათვის განისაზღვრება კომისიონერსა და აღმასრულებელს შორის შეთანხმებით. მთავარი აღმასრულებელი ფინანსური და სამუშაოს შესრულების მხრივ პასუხისმგებელია მინისტრის წინაშე. პოლიტიკური თანამდებობის პირი თავისუფლდება პასუხისმგებლობისაგან თუ მისმა უწყებამ კრახი განიცადა, სამაგიეროდ პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავარ აღმასრულებელს. პოლიტიკურ კლასს აქვს ორმაგი უპირატესობა. ისინი აფორმებენ ოპერაციულ ხელშეკრულებებს, მაგრამ პასუხისმგებლობა არ ეკისრებათ მისი შეუსრულებლობისათვის, მაგრამ ეს ყოველთვის ასე არ ხორციელდება, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, თუ დაუდევრობას ან ქმედებას განსაკუთრებით დიდი ზიანი მოჰყვა (ამ შემთხვევაში შესაძლებელია მინისტრის პასუხისმგებლობა დადგეს მაგალითად ჯანმრთელობის პრობლემა, სასიკვდილო შემთხვევა, რომელიც გამოწვეულია საჯარო ადგილას რაიმე ინსტალაციის შედეგად, დიდი ზიანი რომელიც მიაღება ეკონომიკას საზღვრის დაუცველობით ან კიდევ ტყეების და მეურნეობის დაზიანება მწერების მიერ და ა.შ. ზიანის დადგომის შემთხვევაში როდესაც მინისტრი ვერ ამტკიცებს ორგანიზაციისა და ზედამხედველების დაუდევრობას, მაშინ დგება მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, მაგრამ შეზღუდულ ფორმებში, რომელიც შემდეგ შეიძლება შეიცვალოს ახსნა-განმარტების ან სხვა რამის საფუძველზე.¹¹

Job for life-დან მოკლევადიან ხელშეკრულებებზე გადასვლამ დადებითი შედეგი გამოიღო და არსებითად შეცვალა ხელმძღვანელების ტიპი. ისინი უფრო მოტივირებულები გახდნენ და ცდილობდნენ გაეხანგრძლივებინათ თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდი შესრულებული სამუშაოს დადებითად შეფასების საფუძველზე.¹²

¹¹ <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page 3.

¹² <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf>, Government at a Glance 2015. Page 4.

1.1.5. მთავარი აღმასრულებლების უფლებების ზრდა

სახელმწიფო სექტორის აქტის საფუძველზე მთავარ აღმასრულებლებს ისეთივე უფლება აქვთ დაიქირაონ და ანაზღაურება მისცენ პერსონალს, როგორც ეს ხდება კერძო სექტორში. დეპარტამენტებისათვის არ არსებობს ანაზღაურებისა და ხელშეკრულებების დადგენილი, სტანდარტული ფორმა. ყოველ მთავარ აღმასრულებელს შეუძლია განსაზღვროს ანაზღაურების სისტემა, დაქირავების პირობები და დაქირავებულთა რაოდენობა. რაც შეეხება კაპიტალს, ამისთვის თანხები გამოიყოფა პარლამენტის მიერ და ამ სახსრების ფარგლებში მთავარ აღმასრულებლებს აქვთ უფლება, შეიძინონ და გაასხვიონ ქონება. რეფორმის ერთ-ერთი მიმართულება იყო ბიუჯეტის შემცირება. რეფორმამ ასევე მოიცვა განათლების, მეცნიერებისა და ჯანმრთელობის სისტემა.

1.1.6. რეფორმის შედეგები

საზოგადოების აქტიური წევრები უფრო მეტად დასაქმდნენ, ხოლო სახელმწიფოს ხარჯზე მყოფი უმუშევართა კატეგორია გაიზარდა და მათ სახელმწიფოსგან დახმარება შეუმცირდათ ან საერთოდ შეუწყდათ.

პროფკავშირების უფლებები შემცირდა, დამქირავებლის უფლებები და კონტროლი ბაზარზე გაიზარდა.

დამქირავებლის ხელფასი გაიზარდა, დაქირავებულის შემცირდა.

გადასახადი შემოსავალზე შემცირდა, მაგრამ გადასახადი მომხმარებელზე გაიზარდა. ამით მოხდა საგადასახადო პოლიტიკის დაბალანსება.

მოხდა მასობრივი პრივატიზაცია. შიდა ბაზარმა ველარ

შედლო ყველა ობიექტის შესყიდვა, რის შედეგად მრავალი ობიექტი უცხოელებზე გაიყიდა (სადაზღვევო და საავიაციო კომპანიები, რკინიგზა, ტყეები და ა.შ.).

შემცირდა საბიუჯეტო დანახარჯები.

შემოდებულ იქნა ოპერაციული ხელშეკრულებები (იგულისხმება უწყების ყველა საქმიანობა და განხორციელებული ოპერაცია, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება), რაზედაც იგებოდა შემდგომში უწყების ბიუჯეტი.

ოპერაციულ ხელშეკრულებებს დებენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები (მინისტრები), მაგრამ მათ აღსრულებაზე ისინი აღარ არიან პასუხისმგებელნი (გამონაკლის შემთხვევების გარდა). პასუხისმგებლობა ეკისრება ადმინისტრაციის უწყების ხელმძღვანელს.

საჯარო სამსახურის კომისიონერის ოფისს აქვს უფლება გააკონტროლოს და სწრაფად ჩაერიოს ნებისმიერი უწყების ბიუჯეტში, მათ აქვთ უფლება ასევე გააუქმონ რომელიმე უწყების გარკვეული საქმიანობა და შეუმცირონ ან შეუნწყვიტონ დაფინანსება.

1.1.7. საჯარო სამსახურის კლასიფიკაცია

საჯარო სამსახური ახალ ზეღანდიაში დაყოფილია სახელმწიფო სექტორად და ადგილობრივი მთავრობის ორგანიზაციებად. სახელმწიფო სექტორი თავის მხრივ შედგება:

- საჯარო სამსახურის დეპარტამენტებისაგან;
- არასაჯარო სამსახურის დეპარტამენტებისაგან (სამხედრო ძალები, პოლიცია, უშიშროება, დაზვერვა და სხვა); სამეფო ორგანიზაციები (კაზინოების კონტროლის სამსახური, სამართლის კომისია, ენერგო კომისია, მინისტრის კომისია, ტურიზმის კოლეგია, ტრანსპორტის სააგენტო და სხვა);

ახალი ზელანდიის სარეზერვო ბანკისაგან (დამოუკიდებელი დაწესებულება);

საპარლამენტო დაწესებულებებისაგან (ომბუდსმენის ოფისი, ახალი ზელანდიის აუდიტის სამსახური და სსვა); სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოებისაგან.¹³

1.1.8. ანაზღაურების სისტემა

მთავარი აღმასრულებლების ანაზღაურებას განსაზღვრავს კომისიონერი. მთავარი აღმასრულებლის დანიშვნისას კომისიონერი ანაზღაურების საკითხს ათანხმებს თვით დასანიშნ პირთან, თუმცა უნდა ჰქონდეს პრემიერ-მინისტრის თანხმობა. ანაზღაურების დადგენა ხდება მთავრობის მიერ დადგენილი პოლიტიკის ფარგლებში. ამ წესიდან არსებობს გამონაკლისი თავად კომისიონერისა და სამართლის სამეფო ოფისის მთავარი აღმასრულებლებისათვის. აღნიშნულ პირთა ანაზღაურების ოდენობას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრი. სხვა მოსამსახურეთა ანაზღაურების საკითხთან დაკავშირებით, მთავარ აღმასრულებლებს აქვთ გადაწყვეტილების მიღების დიდი ავტონომია. ისინი თავად განსაზღვრავენ ყველა მოსამსახურის ანაზღაურების ოდენობას საკუთარ დეპარტამენტში.¹⁴

¹³ http://www.csb.gov.ge/uploads/RESEARCH_ON_NEW_PUBLIC_MANAGEMENT_09_09.pdf- საჯარო სამსახურის რეფორმის კვლევა.

¹⁴ http://www.csb.gov.ge/uploads/RESEARCH_ON_NEW_PUBLIC_MANAGEMENT_09_09.pdf – საჯარო სამსახურის რეფორმის კვლევა.

1.2. საჯარო სამსახურის რეფორმა ესტონეთში

1.2.1. როგორ შეიქმნა საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონპროექტი?

უკვე 10 წელზე მეტია, რაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის დიდი თუ მცირე ცვლილებები იგეგმება. ამ ხნის განმავლობაში ჩამოყალიბდა რამდენიმე სტრატეგია და კონცეფცია „საჯარო სამსახურის კანონის შესახებ“, რის შედეგადაც, შეიქმნა კანონპროექტი, რომელიც ესტონეთის პარლამენტს განსახილველად წარედგინა. კანონპროექტმა პარლამენტში პირველი მოსმენა გაიარა. ¹⁵2007 წელს იუსტიციის სამინისტროში ჩატარდა საჯარო სამსახურის შედარებითი ანალიზი. კვლევის მიზანი იყო განსაზღვრულიყო ესტონეთის საჯარო სამსახურის ის პრინციპები და კრიტერიუმები, რომლებიც თანამედროვე სტანდარტებს და საერთაშორისო რეკომენდაციებს აკმაყოფილებდნენ. 7 ქვეყნის (ფინეთი, დანია, სლოვენია, შვეიცარია, გერმანია, ავსტრია და ნიდერლანდები) საჯარო სამსახურის სისტემის ანალიზის საფუძველზე, განისაზღვრა საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციის კონცეფცია.¹⁶

1.2.2 რა იყო კანონპროექტის ძირითადი ბაზისი?

კანონპროექტის მთავარი მიზანი მდგომარეობდა საჯარო სამსახურის საკადრო პოლიტიკის ისეთი უნიფიცირებული ბაზისის შექმნაში, რომელიც შეესაბამება თანამედროვე გარემოებას. ჩამოყალიბდა რამდენიმე ძირითადი პრინციპი, რომელიც ახალ კანონპროექტს საფუძვლად დაედო. განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

¹⁵ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

¹⁶ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Public Service Act.

ა) ღია საჯარო სამსახურის სისტემა

კანონპროექტის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეები ირჩევიან სამართლიანი და ღია კონკურსის წესით. საჯარო სამსახურში კადრების აყვანის დროს კონკურსში მონაწილეობის შესაძლებლობა თანაბრად უნდა მიეცეს როგორც ესტონეთის, ასევე ევროკავშირის ქვეყნების მოქალაქეებს. საჯარო სექტორსა და კერძო სექტორს შორის კადრების მოძრაობა პრივილეგირებულია და შემოსავლები აღარ არის დამოკიდებული სამუშაო სტატუსზე.¹⁷

ბ) შესასრულებელ სამუშაოზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური

საჯარო მოსამსახურის ვიწრო განმარტებით, საჯარო მოსამსახურე არის პირი რომელიც ახორციელებს საჯარო ხელისუფლებას. ამ დროს ესტონეთში ბევრი საჯარო მოსამსახურე ასრულებს ისეთ სამუშაოს, რომელიც სულაც არ არის დაკავშირებული სახელისუფლებო ძალაუფლებასთან. ახალი კანონპროექტის მიზანია განმარტოს საჯარო მოსამსახურის ცნება, არა მისი სამუშაო ადგილის, არამედ მათი შესასრულებელი სამუშაოს მიხედვით. ადმინისტრაციული ორგანოების თანამშრომლებთან შრომითი ხელშეკრულებები გაფორმდება „შრომითი ხელშეკრულებების შესახებ კანონის საფუძველზე,“ ხოლო ის განსხვავებები, რომლებიც საჯარო სექტორსა და კერძო სექტორში შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების პროცედურებს შორის არსებობს, განერილია „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში.“¹⁸

გ) ანაზღაურების გამჭვირვალე პოლიტიკა

საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურება უნდა შეესაბამებოდეს მათ სამუშაო დავალებებს, ვალდებულებებს და მათი შესრულების ეფექტურობას. ანაზღაურების კომპონენტები განისაზღვრა კანონით: ხელფასის ძირითადი ნაწილი მთელი

¹⁷ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

¹⁸ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

ანაზღაურების არანაკლებ 70% უნდა შეადგენდეს. დამატებითი პრემია უნდა იყოს მაქსიმუმ 30%. იმისათვის, რათა განმტკიცებულ იქნეს პოზიციათა შედარების შესაძლებლობა, ფინანსთა სამინისტრო შეიმუშავებს შესაბამის მეთოდოლოგიას. საჯარო მოსამსახურეთა ხელფასები, ანაზღაურების კომპონენტებითურთ, საჯარო იქნება და განთავსდება საჯარო სამსახურის ვებ-გვერდზე.¹⁹

დ) პასუხისმგებლობა სფეროს განვითარებაზე

საჯარო სამსახურის განვითარებაზე და ადამიანური რესურსების მართვის კოორდინაციაზე ფინანსთა სამინისტრო იქნა პასუხისმგებელი. სფეროს კოორდინაციის გაძლიერებისათვის გათვალისწინებულ იქნა შემდეგი ზომები: ადამიანური რესურსების გეგმა შედგენილი იქნება ყოველწლიურად, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილი; ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებული იქნებიან თავიანთი ანაზღაურების გაიდლაინები ფინანსთა სამინისტროსთან შეათანხმონ.²⁰

1.2.3 სხვა მნიშვნელოვანი ცვლილებები

ზემოთ ჩამოთვლილის გარდა, კიდევ ბევრი ცვლილება შეიძლება აღინიშნოს. მაგალითად, შეიქმნება ტრენინგების გრძელვადიანი და ძვირადღირებული სამართლებრივი საფუძველი, იმ შემთხვევებისათვის, როდესაც საჯარო მოსამსახურე თანამდებობას ტოვებს. იმისათვის, რათა საჯარო მოსამსახურეებმა გააფართოვონ ცოდნის არეალი და განავითარონ თავიანთი შესაძლებლობები, შეიქმნება ინტრა და ინტერორგანიზაციული როტაციის სისტემა. შეფასების მკაცრი და ფაქტიურად უფუნქციო სისტემა შეიცვლება გასაუბრებით, რომელიც ჩატარდება წელიწადში ერთხელ

¹⁹ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

²⁰ <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

მინც. იმისათვის, რათა გარანტირებული იყოს თანამდებობის პირთა კომპეტენტურობა, გათვალისწინებულია 6 თვიანი საგამოცდო ვადა, რომელიც სავალდებულოა. იმისათვის, რათა განმტკიცებულ იქნას სახელმწიფოს ეფექტური ფუნქციონირება ცვალებადი გარემოებების პირობებში, თანამდებობის პირთა სტრუქტურიდან სტრუქტურაში და ასევე სტრუქტურის შიგნით გადანაცვლების პრინციპები გაფართოვდა. მოსამსახურეთა სამსახურიდან განთავისუფლების შემთხვევაში, გათვალისწინებულია ხელახალი გადამზადება, ასევე კომპენსაციის პრინციპები იმ შემთხვევისათვის, როდესაც მოსამსახურე თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან და აფორმებს ახალ შრომით ხელშეკრულებას.²¹

1.2.4. სამსახურში მიღების წესი

მოქმედი კანონმდებლობითაც საჯარო სამსახურში კანდიდატები მიიღებიან კონკურსის წესით, გარდა შემდეგი თანამდებობის პირები:

- პარლამენტის კანცელარიის, პრეზიდენტის ოფისის, იუსტიციის კანცლერის ოფისის, უზენაესი სასამართლოს და კონტროლის პალატის თანამდებობის პირები.

თანამდებობის პირები, რომელთაც რესპუბლიკის ხელისუფლება ნიშნავთ.

პრემიერ მინისტრისა და მინისტრების მრჩეველები და თანაშემწეები, პრემიერ მინისტრის მიერ დანიშნული თანამდებობის პირები.

მოვალეობის შემსრულებლები.

იმ თანამდებობებზე მოქმედი თანამდებობის პირები,

²¹ http://www.csb.gov.ge/uploads/RESEARCH_ON_NEW_PUBLIC_MANAGEMENT_09_09_09.pdf – საჯარო სამსახურის რეფორმის კვლევა.

რომლებიც ვაკანტურია და უნდა შეივსოს კონკურსის წესით.

- პირები დაწინაურების გზით.²²

1.3. საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი

პირველი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელმაც მოაწესრიგა საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი საფუძვლები, დაარეგულირა საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები და განსაზღვრა მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა, საქართველოში მიღებულ იქნა 1997 წლის 31 ოქტომბერს.²³

ამის შემდეგ აღნიშნულმა კანონმა მრავალი ფრაგმენტული ცვლილება განიცადა, რომელიც არ იყო სისტემური ცვლილებისაკენ მიმართული და გამომდინარეობდა პოლიტიკურ ცხოვრებაში არსებული კონკრეტული მოცემულობით, რამაც, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი საჯარო სამსახურის პოლიტიზირებას²⁴, ნეპოტიზმის²⁵ და პატრონაჟის მანკიერი პრაქტიკის დამკვიდრებას.

უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ დღეს მოქმედი რედაქციით ვერ უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი

²² <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10897>, Estonian Public Service.

²³ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312>

²⁴ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი: საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების შესახებ კანონმდებლობის ანალიზი (საქართველო, დიდი ბრიტანეთი, ესტონეთი), 2014 წელი: <https://idf.ge/public/upload/courts/Civil%20Service%20Recruitment%20Geo.pdf>

²⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის ფაქტების კანონით დასჯის ინიციატივით გამოდის. 2015 წელი: <http://www.bpn.ge/ekonomika/10009-qsarhashoriso-gamtcirvaloba-saqarthveloq-sajaro-samsakhurshi-nepotizmis-faqtebis-kanonith-dasjis-iniciativith-gamodis.html?lang=ka-GE>

სისტემის, გამართული, ეფექტიანი და პოლიტიკური სენტიმენტებისაგან დაცლილი სისტემის შექმნას. არსებული კანონის მოქმედების პერიოდში (განსაკუთრებით ბოლო წლებში) მნიშვნელოვანი ხარვეზებით წარიმართა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების საქმიანობა, რაზეც არაერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ხდებოდა რეაგირება.²⁶ აგრეთვე, დღეს მოქმედმა კანონმა ვერ შეძლო საჯარო მმართველობის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც დაექვემდებარებოდა ერთ სახელმწიფო უწყებას და იქნებოდა ანგარიშვალდებული მის წინაშე. ასევე, ვერ ჩამოყალიბდა ეფექტიანი საჯარო სამსახური, რადგან, როგორც მინიმუმ, არ არსებობდა მოხელის შეფასების ერთიანი სისტემა, რაც წარმოადგენს ფუნდამენტურ საფუძველს სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირების, ანალიზისა და რეფორმების დაგეგმვის კუთხით. სწორედ ზემოთ აღნიშნულმა გარემოებებმა დღის წესრიგში დააყენა რეფორმის აუცილებლობის საკითხი და საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების იმგვარი მოდელის დანერგვა, რომელიც ორიენტირებული იქნება კარიერულ წინსვლაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტსა და მიუკერძოებლობაზე, ანგარიშვალდებულებასა და საჯარო სამსახურის, როგორც ერთი, მთლიანი სისტემის ჩამოყალიბებაზე.

ბოლო წლების მანძილზე განსაკუთრებით გაიზარდა საზოგადოების საპროტესტო ტალღა საჯარო სამსახურში

²⁶ ISFED-ის სარჩელი საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წინააღმდეგ დაკმაყოფილდა. 2015 წელი: <http://www.isfed.ge/main/936/geo/>

²⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. უკანონო გათავისუფლებები საჯარო სამსახურში: სასამართლოს გზით აღდგენილი უფლებები. 2015 წელი: <http://www.transparency.ge/node/5412>

გამჭვირვალობის,²⁸ ნეპოტიზმის²⁹, კორუფციისა³⁰ და სამსახურიდან უკანონო გათავისუფლების პრობლემატიკაზე,³¹ რამაც ძლიერი ბიძგი მისცა რეფორმის განხორციელების პროცესს. რეფორმის გატარებას მნიშვნელოვანწილად შეუწყო ხელი საქართველო-ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით³² გათვალისწინებულმა იმ საერთაშორისო ვალდებულებებმა, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფომ იკისრა საჯარო სამსახურის გამჭვირვალე, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სისტემის ჩამოყალიბების მიმართულებით.

შ. დოლონაძე, გ. იაშვილის წიგნში ვკითხულობთ ღია მმართველობის პარტნიორობის მიერ გამოვლენილ ხუთ „დიდი გამოწვევას“, კერძოდ: სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესება, საჯარო მოხელეების კეთილსინდისიერების ამაღლება, სახელმწიფო რესურსების ეფექტური მართვა, უფრო უსაფრთხო საზოგადოების შექმნა და კერძო კომპანიების ანგარიშვალდებულების გაზრდა.³³ ვფიქრობთ, აღნიშნული ხუთი გამოწვევა ისევ აქტუალურია და კვლავ დგას საქართველოს საჯარო სამსახურის წინაშე.

საჯარო სამსახურის კომპონენტი ასევე ასახულია საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულ და დამტკიცე-

²⁸ Studio Re: საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობა, 2012 წელი: <https://www.youtube.com/watch?v=p29-f7dSOJQ>

²⁹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, გამოკითხვა: ნეპოტიზმი საჯარო სამსახურში: <http://www.transparency.ge/node/5143>

³⁰ რუსთავი 2, გადაცემა არჩევანი, ნეპოტიზმი და კორუფცია საქართველოში, 2015 წელი: <http://rustavi2.com/ka/video/5474?v=2>

³¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, უკანონო გათავისუფლებები საჯარო სამსახურში: სასამართლოს გზით აღდგენილი უფლებები, 2015 წელი: <http://www.transparency.ge/node/5412>

³² საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი: http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

³³ შ. დოლონაძე, გ. იაშვილი „საჯარო სამსახური საქართველოში: რეფორმები, გამოწვევები – ელექტრონული მთავრობა“, გამომცემლობა „ცის ნამი“, თბილისი, 2013 წელი, გვ.85-86

ბულ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ში,³⁴ რომელშიც დეკლარირებული ფორმითაა გაცხადებული ეფექტიანი, სტაბილური და კარიერულ წინსვლაზე დაფუძნებული საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბების სახელმწიფო ნება.

წარმოდგენილი ანალიტიკური ნაშრომი კრიტიკულად აფასებს მთავრობის მიერ 2015 წლის 9 ივლისს საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულ³⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონპროექტს, რომელიც 2015 წლის 27 სექტემბერს იქნა მიღებული. ნაშრომი აგრეთვე აანალიზებს დაგეგმილი ცვლილებების შესაბამისობას რეფორმის გაცხადებულ მიზნებთან.

1.3.1. რეფორმის ზოგიერთი ნაწილის მიმოხილვა

საჯარო სამსახურის რეფორმის ცენტრალურ მიზანს წარმოადგენს კარიერულ წინსვლაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება და მისი ეფექტიანი ოპერირებისათვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა.

საჯარო სამსახურის რეფორმას მთელი რიგი განსხვავებული რეგულაციები შემოაქვს პრაქტიკაში, რომლებსაც საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოქმედი რედაქცია აქამდე არ იცნობდა, მათ შორის:

³⁴ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს სოციალურ ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“: http://www.economy.ge/uploads/news/giorgi_kvirikashvili/Strategy2020.pdf

³⁵ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ: <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

- 2015 წლის 27 სექტემბერს მიღებული საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 25-ე მუხლის მიხედვით, ჩამოყალიბდა მოხელეთა თანამდებობის შემდეგი რანგები:

- პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე;
- მეორე რანგი – საშუალო მმართველობითი დონე;
- მესამე რანგი – უფროსი სპეციალისტის დონე;
- მეოთხე რანგი – უმცროსი სპეციალისტის დონე.

ჩამოთვლილ იერარქიულ რანგებში მოხელეთა თანამდებობები ნაწილდება თითოეული თანამდებობისათვის განკუთვნილი ფუნქციების შესაბამისად, რომლებიც აერთიანებს პასუხისმგებლობას, მოვალეობათა შესრულების სირთულეს, კომპეტენციებს, აუცილებელ კვალიფიკაციასა და სამუშაო გამოცდილებას. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება ზემოთ ჩამოთვლილ რანგებში მოხელეთა განაწილების ერთიანი წესის შემუშავება.

- მე-3 მუხლის მიხედვით, ერთმანეთისგან გაიმიჯნა სახელმწიფო სამსახური და საჯარო სამსახური და ჩამოყალიბდა განსხვავებულ ცნებებად. სახელმწიფო სამსახური მოიცავს იმ თანამდებობებზე საქმიანობას, რომლებიც ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე, სახელმწიფო თავდაცვას. საჯარო სამსახური კი აერთიანებს სახელმწიფო სამსახურში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობას (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ წევრობაზე დაფუძნებულ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს

კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა);³⁶

ახალი კანონის მე-8 თავი მთლიანად ეთმობა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების საჯარო სამსახურში მიღების წესს, რაც ნოვაციას ქართული საჯარო მმართველობის სფეროში. კანონმა განსაზღვრა იმ პირთა წრე, რომლებიც საჯარო სამსახურში მიიღებიან (როგორც წესი, კონკურსის გარეშე) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე;³⁷

არსობრივად შეიცვალა კონკურსის გზით პირის სამსახურში აყვანის წესი, კერძოდ, კანდიდატისათვის სავალდებულო სახე მიიღო თანამდებობის დასაკავებლად სერტიფიცირების გავლამ, რომელიც 6 თვეში ერთხელ ტარდება და რომელსაც 5 წლიანი მოქმედების ვადა აქვს. 34-ე მუხლის მიხედვით,³⁸ ღია კონკურსის წესით (თანამდებობის დასაკავებლად ნებისმიერ სერტიფიცირებულ პირს შეეძლება შევიდეს სისტემაში) თანამდებობაზე ინიშნება მხოლოდ მეოთხე რანგის მოხელე. ამასთან, პირველი, მეორე და მესამე რანგის თანამდებობის დაკომპლექტება ხდება მხოლოდ შიდა კონკურსის (თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსში მონაწილეობს მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული ან რეზერვში რიცხული პირი) საფუძველზე;

ახალმა კანონმა გააუქმა დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის მანკიერი ინსტიტუტი (აღნიშნული ინსტიტუტი წლების მანძილზე ქმნის საჯარო სამსახურის პროტექციონიზმის სერიოზულ საფუძველს, რადგან

³⁶ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 3, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

³⁷ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 8, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

³⁸ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 34, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

კანონმდებლობით გადანყევტილების მიმღებს აქვს შესაძლებლობა განუსაზღვრელი ვადით დანიშნოს პირი მოვალეობის შემსრულებლად; სწორედ აღნიშნული ნორმის ბოროტად გამოყენებას ჰქონდა ადგილი მრავალი წლის მანძილზე როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული პირების მხრიდან), რომელიც წლების მანძილზე რჩებოდა ნეპოტიზმისა და პატრონაჟის³⁹მყარ საფუძვლად. ახალი რეგულაციით, დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ფუნქცია-მოვალეობები შესაძლოა დაეკისროს სხვა საჯარო მოხელეს ან რეზერვში რიცხულ პირს;

- ახალი კანონის მიხედვით, საჯარო სამსახური მთლიანად გადავიდა ოთხ დონიან შეფასების სისტემაზე, რაც გულისხმობს 12 თვის მანძილზე ერთხელ მაინც ოთხივე რანგის მოხელისა და მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის შეფასებას, რაც რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;

ახალმა კანონმა შეცვალა მოხელის შრომითი გასამრჯელოს ფარგლები, რომელშიც ერთიანდება მხოლოდ თანამდებობრივი სარგო და სახელფასო დანამატი. ამ უკანასკნელის ოდენობა დამოკიდებულია მოხელის რანგის, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების და დამატებითი ფუნქციების დაკისრებაზე;

რეფორმის მიხედვით, განსხვავებული მიდგომა დაინერგა მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის, კერძოდ, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე, უზრუნველყოს მოხელის პროფესი-

³⁹ „საერთო საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 3, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896> საშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო თანამდებობებზე გამოცხადებულ კონკურსთა დიდ უმრავლესობაში დროებითი მოვალეობის შემსრულებლებმა გაიმარჯვეს. 2014 წელი: <http://www.transparency.ge/node/4272>

ული განვითარებისათვის სავალდებულო პროგრამებში (როგორც სისტემის შიგნით ისე მის გარეთ) მონაწილეობა. საჭიროებები, პრიორიტეტული მიმართულებები და სტანდარტები, რომლებიც ეფუძნება მოხელეთა შეფასების შედეგებს, განისაზღვრება ყოველი წლის დასაწყისში. მოხელეს თავადაც აქვს უფლება, დამატებით, თავადვე განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სასწავლო პროგრამის საჭიროება და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს შესაბამისი შევსებულება.⁴⁰

1.3.2. განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი და შენიშვნები

საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ შეტანილი ცვლილებები და რეფორმის ის კონცეფცია,⁴¹ რომელიც 2014 წლის 19 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ იქნა დამტკიცებული, უდაოდ წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს საჯარო მმართველობის გაუმჯობესების, ანგარიშვალდებულების გაზრდის, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის მიმართულებით, თუმცა რეფორმა ხასიათდება ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზით, რაც, ვფიქრობ, საფრთხის შემცველია, მათ შორის, სისტემის ჩაკეტვისა და საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური გავლენის კუთხით.

ქვემოთ მოცემულია ის მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რომლებიც, ვფიქრობ, საფუძვლიან ეჭვს ბადებს საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობის, კონკურენტული გარემოსა და გამჭვირვალების ხარისხთან დაკავშირებით:

⁴⁰ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

⁴¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N627, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014 წელი: <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf>

ახალი კანონის მიხედვით, მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი მთავრობის როლი საჯარო მმართველობის თითქმის ყველა დონეზე. კერძოდ, მთავრობა ადგენს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივ სარგოს, წახალისების კონკრეტულ სახეს, აგრეთვე, განსაზღვრავს მოხელის ოთხივე რანგისათვის პროფესიულ მოთხოვნებს. რეფორმის თანახმად, საჯარო ორგანიზაცია გახდა საჯარო სამსახურის ბიუროს წინაშე ანგარშვალდებული, რაც გულისხმობს, გარკვეული პერიოდულობით, საჯარო დაწესებულების მხრიდან მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ამსახველი ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას საჯარო სამსახურის ბიუროსათვის. აღნიშნული პროცესი რეგულირდება მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად;⁴²

რეფორმის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ღიაობის პრინციპის დაცვა და კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნა კადრების მოძიების მიმართულებით. ვფიქრობ, აღიშნული მიზანი ვერ მიიღწევა ახალი კანონის მოქმედების პირობებში, რომლის 34-ე მუხლის მიხედვითაც, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის წესით დანიშვნა ხდება მხოლოდ მეოთხე (ყველაზე დაბალი საფეხური) რანგის თანამდებობაზე, ხოლო პირველი, მეორე და მესამე რანგით განსაზღვრულ თანამდებობათა დაკომპლექტება მოხდება დახურული კონკურსის წესით საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებული, რეზერვში რიცხული ან შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი პირებიდან. აღნიშნული რეგულაცია ქმნის სისტემის „ჩაკეტვის“ საფრთხეს, რადგან დახურული კონკურსები მნიშვნელოვნად დააზიანებს საჯარო სამ-

⁴² საქართველოს მთავრობის დადგენილება N627, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014 წელი: <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf>

სახურში კვალიფიციური კადრების მოზიდვას და შეამცირებს კონკურენციის დონესა, რაც, ფართო კონტექსტში, უარყოფითად აისახება სისტემის გამართულ მუშაობაზე;⁴³

კანონის 53-ე მუხლი ადგენს მოხელის შეფასების ოთხ დონიან წესს, რომლის თანახმადაც მოხელის შეფასება ხდება წელიწადში ერთხელ, ხოლო გამოსაცდელ ვადაში მყოფი პირისა – კვარტალში ერთხელ. კანონში არაფერია ნათქვამი მოხელის ან გამოსაცდელ ვადაში მყოფი პირის მიერ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შესახებ. ბლობაზე იმ შემთხვევაში, როდესაც უშუალო ხელმძღვანელის მხრიდან მოხდა მოხელის მიერ გაწეული საქმიანობის უარყოფითად შეფასება. მოხელეს გასაჩივრების მექანიზმით აღჭურვავეს სხვადასხვა კანონქვემდებარე აქტები, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში დგას აღნიშნული უფლებით სარგებლობის დეფიციტი, იმდენად, რამდენადაც კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მოხელის დაცვის გარანტიებს, რის გამოც ხშირად ისინი თავს იკავებენ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენებაზე.⁴⁴ იმედია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის სრულად ამოქმედების შემდეგ 2017 წლის ივლისიდან, საჯარო სამსახურის ბიურო ამ მიმართულებით გააგრძელებს მუშაობას და მეტად ეფექტურს გახდის საჯარო მოხელისთვის გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენებას. მიმაჩნია, რომ აღნიშნულის მონესრიგება ძალიან მნიშვნელოვანია და ხელს შეუწყობს ღია, გაჭირვალე და საჯარო სამსახურის განვითარებაზე ორიენტირებული გარემოს შექმნას სახელმწიფო (საჯარო) დაწესებულებებში.

⁴³ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 34, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

⁴⁴ საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 53, <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>

ამავდროულად, ვფიქრობ ჩვენი ქვეყნის საჯარო დაწესებულებების განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი იქნება ესტონეთის მაგალითის გათვალისწინება, კერძოდ: შემოღებულ იქნას საჯარო სამსახურის განვითარებასა და ადამიანური რესურსების მართვის კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ორგანო, რომელიც იქნება ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში და რომელიც შეადგენს ადამიანური რესურსების ყოველწლიურ გეგმას და განიხილავს მას, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილის. ადმინისტრაციული ორგანოები კი ვალდებული იქნებიან თავიანთი ანაზღაურების გაიდლაინები ფინანსთა სამინისტროსთან შეათანხმონ.

ზემო აღნიშნული საკითხების მოგვარება, ვფიქრობ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის სტანდარტების გაზრდას, მის ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას, ასევე შესაძლო კორუფციის რისკებს საჯარო დაწესებულებებში.

თავი II. საჯარო სამსახურში საქმიანობის ეთიკური ქცევის სტანდარტები

**„ეთიკა ისეთივე მნიშვნელოვანია საჯარო
მოხელესთვის, როგორც სისხლი სხეულისათვის“⁴⁵**

ეთიკური ღირებულებები, ისევე როგორც კანონის უზენაესობა დემოკრატიული საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი ელემენტია. ეთიკური ჩარჩო ეფექტური და მყარი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მმართველობის და სოციალურ-ეკონომიკური სტრუქტურებისათვის მთავარი ბაზისია. მორალურ-ეთიკური კულტურა საჯარო სექტორში საზოგადოების ღირებულებებზეა დამოკიდებული. საზოგადოება, რომელიც არ ან ვერ გამოხატავს მორალურ პროტესტს საჯაროდ, ხელს უწყობს დაბალი პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე ჩინოვნიკების არსებობას, რაც, თავის მხრივ, კორუფციის ალბათობას ზრდის. კორუფციამ, შესაძლოა, ხელი შეუშალოს ჯანსაღ ეკონომიკურ კონკურენციას, საფრთხე შეუქმნას თავისუფალ ვაჭრობას და სტაბილურობას, რაზეც თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკაა დაფუძნებული. ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მთავრობა საზოგადოებაზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

ეთიკა და ზოგადად ეთიკური ქცევა უნდა განიხილებოდეს როგორც მიმდინარე პროცესი და არა როგორც მდგომარეობა, რომელიც უნდა იქნას მიიღწეული. ეთიკური ქცევა არა მხოლოდ წესების ჩამოყალიბება და კოდექსის შემუშავებაა, ეს არის მენეჯმენტის მიმდინარე პროცესი, რომელსაც მთავრობის მუშაობა ემყარება. ეთიკა უნდა განიხილებოდეს

⁴⁵ (Unknown in Van der Waldt & Helmbold, 1995:170).

როგორც დამხმარე/საორიენტაციო საშუალება ისეთ კითხვებზე საპასუხოდ, როგორიც არის, თუ რას უნდა აკეთებდეს მთავრობა და როგორ უნდა ხდებოდეს საჯარო ადმინისტრირება დასახული მიზნების მისაღწევად.

სხვადასხვა ქვეყნის ხელისუფლება განსხვავებული კულტურული, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გარემოს მიუხედავად, ხშირად მსგავს ეთიკურ გამოწვევებს აწყდებიან. შესაბამისად, ეთიკის მენეჯმენტი ერთნაირ მიდგომას მოითხოვს. საჯარო უწყებების ეფექტური და ნაყოფიერი მუშაობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ისინი კონკრეტულ აქტივობებს შესაბამისი ეთიკის ჩარჩოს ფარგლებში ახორციელებდნენ.

(OECD) ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ საჯარო სამსახურში ეთიკის მენეჯმენტის პრინციპები შეიმუშავა⁴⁶, რომლებიც შემდეგნაირად გამოიყურება:

- საჯარო სამსახურის ეთიკური სტანდარტები მკაფიოდ და ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული. ⁴⁷
ეთიკური სტანდარტები სამართლებრივ ჩარჩოში უნდა აისახებოდეს. ⁴⁸

საჯარო მოხელეებს ეთიკის სახელმძღვანელო უნდა მიეწოდებოდეთ. ⁴⁹

საჯარო მოხელეებმა, არასწორი ქმედების გამოაშკარავების შემთხვევაში, თავიანთი უფლებები და მოვალეობები, უნდა იცოდნენ. ⁵⁰

საჯარო მოხელეს ეთიკის პოლიტიკური ვალდებულება უნდა აიძულებდეს განახორციელოს ეთიკური ქცევა. ⁵¹

⁴⁶ PUMA Policy Brief No. 4Public Management ServiceMay 1998

⁴⁷ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 1

⁴⁸ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 2

⁴⁹ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 3

⁵⁰ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 4

⁵¹ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 5

გადანწყვეტილების მიღების პროცესი გამჭვირვალე და უსაფრთხო უნდა იყოს.⁵²

საჯარო და კერძო სექტორებს შორის ინტერაქციის მკაფიო და ზუსტი წესები უნდა შემუშავდეს.⁵³

მენეჯერებმა ხელი უნდა შეუწყონ და თავადვე მოახდინონ ეთიკური ქცევის დემონსტრირება.⁵⁴

მენეჯმენტის პოლიტიკა, პრაქტიკა და პროცესები ეთიკური ქცევის განხორციელებას ხელს უნდა უწყობდეს.⁵⁵

საჯარო მომსახურების პირობები და ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი ეთიკურ ქცევას ასევე ხელს უნდა უწყობდეს.⁵⁶

საჯარო სამსახურში ადეკვატური ანგარიშვალდებულების მექანიზმები უნდა შემუშავდეს.⁵⁷

ეთიკური ქცევის დარღვევის შემთხვევებისთვის შესაბამისი პროცედურები და სანქციები უნდა შემუშავდეს.⁵⁸

მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში არსებობს ეთიკის საბჭო ან კომისია, რომელიც საჯარო მოხელეთა მიერ ეთიკური სტანდარტის დაცვის მონიტორინგს ახორციელებს, აწარმოებს გამოძიებებს ეთიკის დარღვევებსა და კორუფციის შემთხვევებთან დაკავშირებით, ამ მიმართულებით პრევენციულ სამუშაოებს, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, ამ მიმართულებით საკანონმდებლო დოკუმენტაციის შექმნის პროცესში მონაწილეობს.

ჩვენი მიზანია სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭოს პრაქტიკისა და გამოცდილების გაცნობა და შედარება ქართულ ეთიკურ სტანდარტებთან, მათი განხ-

⁵² PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 6

⁵³ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 7

⁵⁴ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 8

⁵⁵ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 9

⁵⁶ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 10

⁵⁷ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 11

⁵⁸ PUMA Policy Brief _ 4 n Principles for Managing Ethics in the Public Service, article 12

ორციელების პრაქტიკული მნიშვნელობისა და არსებული ხარვეზების გამოკვეთა, რეკომენდაციების შეთავაზება.

2.1. ეთიკის მნიშვნელობა

ეთიკის საკითხები მრავალმხრივია თანამედროვე მსოფლიოში. მაშინაც კი, როდესაც ხელისუფლებას და საზოგადოებას განსხვავებული შეხედულებები აქვთ მთელ რიგ საკითხებთან დაკავშირებით, მიდგომა ეთიკური შემთხვევების მიმართ ერთგვაროვანია. სწორედ ეთიკური პრინციპები და ღირებულებები ქმნიან იმ პირობით ჩარჩოს, რომლის თანახმადაც განისაზღვრება, რა ქმედება ითვლება მართებულად საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებისას.

ტერმინი „ეთიკა“ „მორალურობის“ სინონიმია.⁵⁹ ტერმინი გულისხმობს ადამიანთა მიერ მიუკერძოებელი გადანყვეტილების მიღებას, განსაზღვრავს სწორი და არასწორი ქცევის სტანდარტებსა და იმ ფასეულობებს, რომელთაც უპირატესობა უნდა მიენიჭოთ პირადი, სოციალური თუ პოლიტიკური გადანყვეტილების მიღებისას. გამოყენებისას ეს ორი ტერმინი ძირითადად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა ეთიკა უფრო მეტად ე.წ. „როლის შესრულებისკენ“ ('role performance') არის მიმართული და ეხება პირის ქცევას, რომელიც ასრულებს გარკვეულ სოციალურ როლს, მაგალითად, როგორიცაა მშობელი ხოლო მორალურობას უფრო ზოგადი მნიშვნელობა აქვს, პირის ქცევიდან დაწყებული, კანონებისა და ორგანიზაციების გარემოს შეფასებით დამთავრებული.

ეთიკამ უნდა განსაზღვროს საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის მყარი საფუძველი. ამასთანავე, ეთიკის სტანდ-

⁵⁹ <http://www.library.court.ge/upload/etika.pdf>, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესები საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015, გვ. 6

არტების დაცვის იძულებას, დაშინების, კონტროლის ან გარკვეული რეკომენდაციების მექანიკური შესრულების მეშვეობით, მოკლევადიანი ეფექტი ექნება. ეთიკური პრინციპების დაცვაზე ორიენტირებული ორგანიზაცია ეფექტურ კომუნიკაციას, თანამონაწილეობასა და გამჭვირვალობას უნდა ეფუძნებოდეს.

ეთიკა ეხება ისეთ შეკითხვებს, როგორიცაა: რა არის სწორი, რას ნიშნავს პასუხისმგებლობა და რა შედეგი მოჰყვება მორალურად გამართლებულ თუ გაუმართლებელ ქცევებს ცალკეულ ინდივიდებსა და საზოგადოებისთვის; ამავე დროს, ეთიკა არის სახელმძღვანელო, პრინციპებისა და სტანდარტების ერთობლიობა, რომელიც ეხმარება ადამიანებს იმის განსაზღვრაში, თუ რა ითვლება „სწორ ქმედებაში“. ამავედროულად, ეთიკა არის პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ შესრულებული სამუშაო და მიღებული გადაწყვეტილება გარკვეულ ღირებულებებს ეფუძნება.

ფილოსოფიის ნაწილს, რომელიც მორალს შეისწავლის, ასევე ეთიკა ეწოდება. მოიცავს რა სწორ და არასწორ, ცუდ და კარგ ასპექტებს, ფილოსოფიის ეს დარგი სწავლობს ფასეულობებს, ნორმებსა და წესებს, რომლებიც ჩამოყალიბებულია ადამიანთა მიერ და ხორციელდება ინდივიდუალურ თუ კოლექტიურ ურთიერთობებზე დაყრდნობით.

ამჟამად ეთიკა არის ერთ-ერთი ძირითადი ღირებულება, რომლის დაცვაც ძალზედ მნიშვნელოვანია მთელი რიგი პროფესიის ადამიანებისათვის. პოლიტიკაში, საჯარო მმართველობით სფეროში, სასამართლო პროცესის დროს, ბიზნესში, მედიცინაში, განათლებაში, მეცნიერებაში, ხელოვნებაში, მედიასა და პრესაში ძირითადი ეთიკური ღირებულებები, საზოგადოების შეხედულებით, დაკავშირებულია მოვალეობების განხორციელებასთან. ამასთან, ზოგიერთი უნივერსალურად მიღებული პრინციპი და ღირებულება,

ადგილს იკავებს ამგვარ ვალდებულებებზე წინ. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის პრინციპების დაცვის ძირითადი მიზანია უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და კორუფციის შემთხვევების აღმოფხვრა. ასევე, კეთილსინდისიერების პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა.

პროფესიული ეთიკა (როგორც ეთიკის ნაირსახეობა), საჯარო მმართველობითსფეროში ნიშნავს პრინციპებისა და სტანდარტების ერთობლიობას, რომლებიცაუცილებელია სწორი მმართველობითი ქცევის დასამკვიდრებლად. საჯარო სამსახურის ეთიკის პრინციპებისა და ღირებულებების მიზნებია: საჯარო მოსამსახურეთა სამაგალითო ქცევის უზრუნველყოფა და არასათანადო ქცევის თავიდან აცილება; ხელისუფლებისა და საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ნდობის გაზრდა და ლეგიტიმურობის განმტკიცება, ხელისუფლებისა და საზოგადოების ურთიერთობების განვითარება; სახელმწიფო დანესებულებებში ადმინისტრაციის ქცევის სტანდარტების გაზრდა; წინააღმდეგობების წარმოშობის შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღებთა და შემსრულებელთა ქცევის განსაზღვრა; ეკონომიკური განვითარების, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაძლიერება, საჯარო სამსახურის ხარჯების შემცირება და ხარისხის გაზრდა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, არაეთიკური ქცევის დადგენისას, რომელიც თავს იჩენს საჯარო უწყებაში, კანონები და სხვა სამართლებრივი ნორმები ზოგჯერ შესაძლოა უძლური აღმოჩნდეს. სწორედ ამიტომ, იმ ეთიკურ პრინციპებსა და სტანდარტებს, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეებს ეხმარებიან გადაჭრან კანონმდებლობის ხარვეზის გამო გაჩენილი ე.წ. „ნაცრისფერი ადგილები“ („gray areas“).⁶⁰

⁶⁰ <http://www.library.court.ge/upload/etika.pdf>, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესები საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015,

მხოლოდ ეთიკის კოდექსის შემუშავებას მცირე შედეგი ექნება; მნიშვნელოვანია კანონებისა და მორალური ნორმების კომბინაციის უზრუნველყოფა. ზოგიერთი მორალური საკითხი ყოველთვის არ ითვლება ლეგიტიმურად, ისევე როგორც, ზოგიერთი ლეგიტიმური საკითხი შესაძლოა არ ჩაითვალოს მორალურად. მიუხედავად ამისა, ეთიკური დილემების არსებობისას, საჯარო მოსამსახურეებმა სამართლიანი გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ კანონის ფარგლებში.

დემოკრატიული მმართველობა სწორედ საზოგადოების მხრიდან საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ნდობას ეფუძნება. შესაბამისად, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და კორუფციის შემთხვევები ამცირებენ საზოგადოების ნდობის ხარისხს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ. ასეთი ქმედებები არ არის თავსებადი საჯარო მმართველობასთან. არსებული მეთოდები საკმარისი არ არის არაეფექტური მმართველობისა თუ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების აღმოსაფხვრელად და შემთხვევების იდენტიფიცირება მხოლოდ ასეთი ფაქტებისგამოვლენის შემდეგაა შესაძლებელი. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია მომხდარის გამოსწორება. სწორედ ამიტომ, გაცილებით ეფექტურია, ქცევის წინააღმდეგ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება, რათა თავიდან იქნას აცილებული არასახარბიელო შედეგები.

2.2. საჯარო სამსახურის ეთიკა

საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციურ მიმოხილვაში, სადაც მოცემულია საკონსულტაციო შეფასებების ანგარიში და რეკომენდაციები ვკითხულობთ:

„ბიურომ უნდა შეიმუშაოს საქართველოს საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი (ან ქცევის კოდექსი) და

ზედამხედველობა გაუწიოს მის განხორციელებას. ზოგადად, ეს მოითხოვს დიდ ძალისხმევას, რომელიც უფრო მეტად ორიენტირებულია პრინციპებზე, ვიდრე პროცედურებზე. ეთიკის საფუძვლები, როგორც წესი, მოცემულია წესებსა/რეგულაციებში და მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიული დოკუმენტი არსებობს, დებულებებისა და რეკომენდაციების უმეტესობა ასახულია

კარგი მმართველობის პრაქტიკულ სახელმძღვანელოებში. ასეთი სახელმძღვანელოები უნდა შეიმუშაოს ბიურომ, როგორც ადამიანური რესურსების მართვის ნამყვანმა დაწესებულებამ სამთავრობო დონეზე.

მსოფლიოში ბევრი ორგანიზაციის ფარგლებში შეიქმნა „ეთიკის საკითხებში მრჩეველის“ თანამდებობა. ასეთი თანამდებობა, როგორც წესი, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებში იქმნება. მისი ძირითადი ამოცანებია თანამშრომლებისათვის, მენეჯერებისა და დაწესებულებათა ხელმძღვანელებისათვის კონსულტაციების განევა, თუ როგორ უნდა იმოქმედონ ან როგორი რეაგირება მოახდინონ სხვადასხვა სიტუაციაში, ეთიკის კოდექსში გათვალისწინებული ეთიკური სტანდარტების შესაბამისად. ეთიკური პრინციპების დარღვევის შემთხვევაში მრჩეველი კონსულტაციას უწევს მენეჯერს ან დისციპლინურ კომისიას, თუ რა ზომების მიღება არის შესაძლებელი. ასეთი თანამდებობა საქართველოს საჯარო უწყებებში უნდა შეიქმნას.

აუცილებელი ჩამოყალიბდეს ეთიკის საკითხებში მრჩეველთა ქსელი, რომელსაც უხელმძღვანელებს ბიურო და უზრუნველყოფს სპეციალიზირებულ კონსულტაციებს, სწავლებასა და ინსტრუქტაჟს ქსელის წევრებისათვის. პერიოდულად უნდა მოენციოს შეხვედრები, რომლებზეც ეთიკის დარღვევის კონკრეტული შემთხვევები განიხილება. საჭიროა სახელმძღვანელოების პერიოდულად განახლება და საერთო

გადანყვეტილებების მიღება კონკრეტულ შემთხვევებში რეაგირებასთან დაკავშირებით. ბიურო როლი შემდეგნაირად შეგვიძლია შევაჯამოთ:

ა) საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსისა და ეფექტიანი მმართველობის პრაქტიკული სახელმძღვანელოების შემუშავება.

ბ) ეთიკის საკითხებში მრჩეველთა ქსელის შექმნა ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებში ყველა საჯარო დაწესებულებაში.

გ) ქსელთან პერიოდული შეხვედრების ორგანიზება და მონინავე პრაქტიკის გაზიარება.

დ) მრავალმხრივი ტრენინგებისა და საინფორმაციო კამპანიების ორგანიზება ეთიკურ სტანდარტებსა და ეთიკური ქცევის მნიშვნელობაზე საჯარო სამსახურში.⁶¹

მოცემულ სარეკომენდაციო ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსის შექმნის აუცილებლობაზე, რაც თავისთავად მისასალმებელია, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მხოლოდ დებულებებისა და რეკომენდაციების დონეზე აღნიშნული ნორმების შემოღება შედეგზე ორიენტირებული ვერ იქნება, ვინაიდან საჯარო მოხელის მხრიდან ეთიკური ქცევა პირდაპირ დაკავშირებულია სწორი მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებასთან. „ეთიკის საკითხებში მრჩეველი“ – აღნიშნული სამსახურის შექმნა საჯარო უწყებების ბაზაზე თავისთავად ცუდი არ იქნება, თუმცა ვერ მოგვცემს იმ შედეგს რა შედეგზეც კონკრეტულ რეკომენდაციაშია საუბარი (უკეთესი იქნებოდა დაეკონკრეტებინათ, რომელი ორგანიზაციების ქსელზეა საუბარი), რადგან თითოეული საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელმა ეთიკური სტანდარტი თვითონ უნდა

⁶¹ საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციურ მიმოხილვა, დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (ჩ3) პროგრამა, 2014 წლის 12 ივლისი, გვ.36-37

შექმნას იმ პრინციპებზე დაყრდნობით, რომლებიც მოცემულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით. რას გულისხმობს კონკრეტულად ეს სტანდარტი მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელმა პირმა სამუშაოს სფეციფიკიდან გამომდინარე თვითონ უნდა განსაზღვროს, რაც გულისხმობს ასევე იმას, რომ აღნიშნულ პირს თავად უნდა ჰქონდეს სათანადო უნარ-ჩვევა კონკრეტულ სამუშაოს მმართველობითი ფუნქციის განსახორციელებლად. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული სტანდარტის ადმინისტრირების მექანიზმის შექმნის უზრუნველყოფა გაცილებით პროდუქტიული იქნება, ვიდრე ადამიანური რესურსების ბაზაზე მსგავსი პოზიციის შექმნის უზრუნველყოფა. განსაკუთრებით ეს ეხება მოცულობით დიდ ორგანიზაციებს, რომლებსაც სტრუქტურულად ბევრი სამსახური გააჩნია და თუნდაც ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის ბაზაზე ეთიკის საკითხებში მრჩეველის ინსტიტუტის შექმნას უფრო მეტად ფორმალური დატვირთვა ექნება, ვიდრე რეალური. ის თუ რა არის ეთიკური და რა არა შეფასებითი კატეგორიაა და საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარე უნდა დადგინდეს, კონკრეტულ სავარაუდოდ დარღვეულ ეთიკურ სტანდარტთან მიმართებით. ეთიკური სტანდარტი ეს არ არის პროცედურული საკითხი, რომელიც უწყებრივ დონეზე, თუნდაც რომელიმე სამსახურმა უნდა შეაფასოს და და გასცეს გარკვეული მითითებები სამსახურის ხელმძღვანელების მიმართ თუ როგორ უნდა მოიქცნენ კონკრეტულ სიტუაციაში. ეს არის ორიენტირებული პირდაპირ საჯარო სამსახურის პრინციპებზე, რომლის თანახმადაც მოხელეს, განსაკუთრებით შესაბამისი სამსახურის ხელმძღვანელს, ეკისრება ვალდებულება იმოქმედოს მხოლოდ საჯარო ინტერესებით⁶², რასაც შესაძლებე-

⁶² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10/2015, მუხლი 12.

ლია ყოველთვის არ ჰქონდეს ერთგვაროვანი მნიშვნელობა. სამსახურის ხელმძღვანელი არის პასუხისმგებელი პირი მის ზედამხედველობის სფეროში არსებული თანამშრომლების მიერ სამუშაოს შესრულების ხარისხსა და ეფექტურობაზე, ამდენად, მას, როგორც მენეჯერს უნდა ჰქონდეს სრული უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება, დამოუკიდებლად კონკრეტული პირის მიმართ, რომელიც სავარაუდო ეთიკური ნორმების დამრღვევია. მას ყველაზე მეტი შესაძლებლობა აქვს იმისა, რომ სიტუაციის შეფასება მოახდინოს ერთიან კონტექსტში (დარღვეული ეთიკური ნორმის სიმძიმისა და ხარისხის გათვალისწინებით) კონკრეტული პირის მიმართ, ვიდრე ზოგადად მრჩეველს, რომლის „რჩევა“ ხშირ შემთხვევაში შესაძლებელია იყოს, მშრალი, ხისტი და არ იყოს სამართლიანობის პრინციპზე დაფუძნებული. მრჩეველის კონსულტაციის გაცემა მენეჯერის თუ ეთიკის კომისიის მიმართ, იმასთან დაკავშირებით თუ რა ზომები უნდა მიიღონ მათ კონკრეტულ დარღვევასთან დაკავშირებით, თავად შეიძლება გახდეს არაეთიკური, ვინაიდან და რადგანაც შესაძლებელია ეს რეკომენდაცია ხშირად გულისხმობდეს პირდაპირ მითითების გაცემას, რომლის შეუსრულებლობა კონკრეტული მენეჯერის თუ კომისიის წევრის მხრიდან იწვევდეს განცდას იმისა, რომ მათ კომპეტენციას არ აფასებს თავად ის უწყება, რომელშიც ისინი მოღვაწეობენ. კომისია იქნება ეს თუ მენეჯერი, იმდენად კომპეტენტური უნდა იყოს, (სწორედ კვალიფიცირებულ კადრებზე უნდა იზრუნოს სახელმწიფომ) რომ მას თავად ჰქონდეს არჩევანის თავისუფლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

შესაბამისად არამიზანშეწონილად მიმაჩნია ეთიკის საკითხებში მრჩეველთა ქსელის შექმნა, რომელიც ერთი მხრივ მოითხოვს საკმაოდ დიდ ადამიანურ და ფინანსურ რესურსს, მაშინ როცა შესაძლებელია ეს რესურსი სხვა

მიმართულებით გაცილებით ეფექტურად დაიხარჯოს (მაგ: კადრების კვალიფიკაციის ამაღლებაში), ხოლო მეორეს მხრივ, არ იქნება კონკრეტულ შედეგზე გათვლილი – პრაქტიკის განზოგადება საჯარო სამსახურის ბიუროს მეშვეობით სადაც განხილული იქნება თუნდაც კონკრეტული ეთიკის დარღვევების შემთხვევები, სრულად უზრუნველყოფს ქსელის შექმნის მიზანს. საჯარო სამსახურის ბიუროს ანგარიში მნიშვნელოვანია ყურადღება დაეთმოს ეთიკური ნორმების დაცვას საჯარო დაწესებულებებში ერთიან კონტექსტში არსებულ გამოწვევებთან მიმართებით, და არა განზოგადებულად მოხდეს აპელირება რომელი ეთიკური ნორმების დარღვევა დაფიქსირდა ამა თუ იმ საჯარო უწყებაში. სამწუხაროდ, უნდა აღინიშნოს, ისიც, რომ ეთიკური სტანდარტის დაბალი დონე ფიქსირდება ყველა საჯარო დაწესებულებაში, რაც ჩემი აზრით განპირობებულია, იმით, რომ თავად საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელების ქცევა არის არაეთიკური, და ეთიკის კომისია როგორც ასეთი „მკვდარი“ უწყება, რომლის ქმედებებსაც არ ჰყვება კონკრეტული შედეგები. არ არსებობს არც საზოგადოების და არც თავად დასაქმებული საჯარო მოხელეების მხრიდან ნდობა ამ კომისიების მიმართ. მხოლოდ დარღვევის ფაქტის გამოვლენა არ არის საკმარისი, პრობლემასთან ბრძოლის პროცესში, საჭიროა აღსრულების მექანიზმის დანერგვა , რომელსაც დასჯის ფუნქციასთან ერთად პრევენციული მისიაც ექნება.

2.3.ეთიკა საზღვარგარეთის ქვეყნებში

2.3.1.რუმინეთი

რუმინეთში დაარსდა ეროვნული ანტიკორუფციული ღირებუტორატი, რომელიც პროკურატურის უწყებაა და მაღალი და საშუალო დონის კორუფციასთან ბრძოლაზეა სპეციალიზირებული.

სამსახურის მუშაობა კორუფციის დონეს ამცირებს და ევროპული ღირებულებების მქონე დემოკრატიულ საზოგადოებას ავითარებს. უწყება ევროპის სხვა ქვეყნების (ესპანეთი, ნორვეგია, ბელგია, ხორვატია) ადაპტირებული მოდელების მიხედვით არის შექმნილი.

ეროვნული ანტიკორუფციული დირექტორატი კომპლექსური სტრუქტურაა, სადაც მუშაობენ პროკურორები და სასამართლო პოლიციის თანამშრომლები, რომლებიც ძირითადად, პასუხისმგებელნი არიან საგამოძიებო საქმიანობაზე; ხოლო სხვა პროფესიის ადამიანები – ეკონომისტები, ფინანსისტები, ბანკირები, ინფორმაციული ტექნოლოგიების სპეციალისტები და ა.შ. ეხმარებიან მათ კომპლექსურ და სრულყოფილ გამოძიებაში. პროკურორის და სასამართლო პოლიციის თანამშრომლის პოზიცია შეუთავსებელია სხვა ნებისმიერ პოზიციასთან, გარდა საგანმანათლებლო საქმიანობისა.

უწყების ძირითადი პრიორიტეტი საგამოძიებო საქმიანობაა. უწყებისთვის სპეციალურად შემუშავდა აქტი, რომლის ფარგლებშიც საშუალო და მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების გამოძიება ხორციელდება. საშუალო და მაღალი დონის კორუფცია განისაზღვრება კორუფციულ დანაშაულთან დაკავშირებული თანხის ოდენობით (10 000 ევროზე მეტი) და ამ დანაშაულში ჩართული კონკრეტული მაღალი თანამდებობის პირების მიხედვით.

კორუფციული შემთხვევების გამოსავლენად უწყების საინფორმაციო წყაროებია:

- მოქალაქეებისა და იურიდიული პირებისგან მიღებული ინფორმაცია

ხელისუფლებისა და საჯარო უწყებებისგან მიღებული ინფორმაცია – მაკონტროლებელი ორგანოები, პოლიცია, პროკურატურა;

ყოფილი თანამდებობის პირებისგან მიღებული ინფორმაცია⁶³

⁶³ <http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>,

საჯარო

2.3.2. ბრიტანეთი

საჯარო სამსახურში არაეთიკური ქცევისა და კორუფციის შემთხვევების აღმოფხვრის მიზნით, 1994 წელს საჯარო სამსახურის სტანდარტების კომიტეტი შეიქმნა, როგორც მთავრობის მრჩეველი დამოუკიდებელი უწყება, რომელიც ანგარიშვალდებულია პრემიერ მინისტრის აპარატთან. კომიტეტი საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესების უწევს მონიტორინგს, აქვეყნებს ანგარიშებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს.

1995 წლის 31 მაისს, ლორდ ნოლანის კომისიამ (დიდი ბრიტანეთი) გამოაქვეყნა მოხსენება „საჯარო მოღვაწეობის სფეროში სტანდარტების შესახებ“ (Committee on Standards in Public Life. 31 May 1995). მასში ჩამოყალიბებულია საჯარო საქმიანობის სფეროსთვის მისაღები შვიდი პრინციპი, რომელიც უნდა დაიცვას საჯარო სამსახურში დასაქმებულმა ნებისმიერმა პირმა:

- თავდაუზოგაობა (Integrity) – საჯარო მოხელემ საჯარო სამსახურის ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა იმუშაოს;
- პატიოსნება (Honesty)- საჯარო მოხელემ არ უნდა შეასრულოს ისეთი სამუშაო, რომელიც მას ან მის ახლობელს ფინანსურ ან სხვა სახის მატერიალურ სარგებელს მოუტანს;
- ობიექტურობა (Objectivity) – საჯარო მოხელემ გადაწყვეტილება სამართლიანად და მიუკერძოებლად, საუკეთესო სამხილზე დაყრდნობით, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე უნდა მიიღოს;
- ანგარიშვალდებულება (Accountability)- საჯარო მოხელე ანგარიშვალდებულია საზოგადოების მიმართ თავისი გადაწყვეტილებებისა და მოქმედებებისთვის;

ლიაობა (Openness) – საჯარო მოხელემ გადაწყვეტილებები უნდა მიიღოს და იმოქმედოს ღიად და გამჭვირვალედ. საზოგადოებისთვის არანაირი ინფორმაცია არ უნდა იყოს დამალული, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ამის რეალური საფუძველი არსებობს;

კეთილსინდისიერება (Selflessness) – საჯარო მოხელე საზოგადოებისათვის სანდო პირი უნდა იყოს;

ლიდერობა (Leadership) – საჯარო მოხელემ ყველა ეს პრინციპი უნდა გამოამჟღავნოს და დაიცვას საქმიანობის დროს, ასევე ხელი შეუშალოს არაეთიკურ ქცევას;⁶⁴

კომიტეტი ათი წევრისგან შედგება. თავმჯდომარის გარდა, კომიტეტის წევრები არიან პრემიერ მინისტრის მიერ დანიშნული სამი პოლიტიკური პარტიის წევრი; ასევე ექვსი დამოუკიდებელი პირი, რომელიც პრემიერ მინისტრის აპარატის მიერ ღია კონკურსის წესით შეირჩევა. კომიტეტის წევრები სამი წლის ვადით აირჩევიან.

საჯარო სამსახურის სტანდარტების კომიტეტის წევრების ქცევის კოდექსის მიხედვით, განსაზღვრულია ის აქტივობები და უფლება-მოვალეობები, რაც კომიტეტის წევრებს ეკისრებათ. კოდექსი ყოველი თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში ერთხელ უნდა გადაიხედოს. კოდექსის მიხედვით, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურის სტანდარტების კომიტეტის წევრებმა, მუშაობის განმავლობაში დაიცვან მიუკერძოებულობა და ობიექტურობა, ასევე მათი საქმიანობა მაქსიმალურად ღია და გამჭვირვალე უნდა იყოს;

კომიტეტის საქმიანობა, ძირითადად, შემდეგი აქტივობებისგან შედგება:

- კომიტეტი იკრიბება თვეში ერთხელ, რათა გადახედონ და შეაფასონ საჯარო სამსახურის სტანდარტთან დაკავშირებული

⁶⁴ ოსიანიკოვა ნ. სახელმწიფო სამსახურში ქცევის წესების ზოგიერთი ასპექტი. ღია დიპლომატიის ასოციაციის სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება“ 2011 წელი, გვ.7.

ლი მიმდინარე აქტუალური საკითხები და შეიმუშავონ რეკომენდაციები;

საჭიროების შემთხვევაში ატარებენ კვლევებს, რათა მოიძიონ ფაქტებზე დაფუძნებული ინფორმაცია;

აქვეყნებენ პუბლიკაციებს კონკრეტულ პერიოდში საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხების შესახებ;

ექსპერტებთან ერთად ატარებენ არაფორმალურ შეხვედრებსა და სემინარებს;

აქვეყნებენ ანგარიშებსა და სხვადასხვა ტიპის სამხილებს;

აქვეყნებენ თავიანთი საქმიანობის წლიურ ანგარიშებს,

რის საფუძველზეც განსაზღვრავენ მომავალ აქტივობებს;

ატარებენ საზოგადოების დამოკიდებულებების კვლევებს საჯარო სექტორის სტანდარტებთან დაკავშირებით ;

კომისიის საქმიანობის გადახედვა და შეფასება სამ წელიწადში ერთხელ ხდება, რის საფუძველზეც ვლინდება სხვადასხვა ხარვეზი და შესაბამისი რეკომენდაციები განისაზღვრება.⁶⁵

2.3.3. სლოვენიის რესპუბლიკა

კორუფციის პრევენციის კომისია დამოუკიდებელი უწყებაა, რომელიც ფოკუსირებულია კორუფციის და ეთიკის დარღვევის შემთხვევების გამოძიებასა და პრევენციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ კომისია საჯარო სექტორის ნაწილია, ის არც ერთ უწყებას ან სამინისტროს არ ექვემდებარება. კომისია „კორუფციის პრევენციისა და ეთიკის აქტის“ (2010) საფუძველზე დაარსდა.

კომისიის მიერ მიღებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციულ სასამართლო განხილვას ექვემ-

⁶⁵ <http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>, საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო: ევროპის ქვეყნების გამოცდილების მიმოხილვა, 2013

დებარება. ამასთან, კომისია ვალდებულია, პარლამენტს საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშები წარუდგინოს. კანონის მიხედვით, ასევე კომისიის ვალდებულებაა საქმიანობის შედეგების საჯაროდ გამოქვეყნება.

კომისია სამი წევრისგან – ხელმძღვანელი და ორი დეპუტატი შედგება. კანონით განსაზღვრულია კომისიის ხელმძღვანელობის დანიშვნა-გათავისუფლების პროცედურები. კომისიის ხელმძღვანელი და დეპუტატები შეირჩევიან ღია კონკურსის მეშვეობით და ინიშნებიან სლოვენიის პრეზიდენტის მიერ. წევრების შერჩევაში მთავრობის სხვადასხვა წარმომადგენელი მონაწილეობს. კომისიის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადა 6, ხოლო დეპუტატების – 5 წლით განისაზღვრება. თანამდებობიდან მათი მოხსნა მხოლოდ პრეზიდენტს შეუძლია, იმ შემთხვევაში, თუ მათი ქმედება კონსტიტუციას ან კანონს ეწინააღმდეგება.

ხელმძღვანელი პირების გარდა, კომისიაში ღია კონკურსის წესით დასაქმებულები არიან სხვადასხვა პროფესიისა და გამოცდილების მქონე კადრები (ეკონომისტები, აუდიტის სპეციალისტები, სოციალური მეცნიერებების წარმომადგენლები, ინფორმაციული ტექნოლოგიების წარმომადგენლები და ა.შ.), რომლებიც სამი ძირითადი მიმართულებით მუშაობენ:

- საგამოძიებო და ზედამხედველობის ბიურო – აგროვებს და მონიტორინგს უწევს მაღალი თანამდებობის პირების დეკლარაციების აქტივებს; იძიებს კორუფციის, ინტერესთა კონფლიქტის და აქტივთა გათვალისწინებული სამართლებრივი ნორმების დარღვევის შემთხვევებს; ახორციელებს მამხილებელთა დაცვას; თანამშრომლობს კანონის განმახორციელებელ და საპროკურორო უწყებებთან; პრევენციისა და საჯარო სამსახურის ეთიკის ცენტრი – ახორციელებს კორუფციის ფენომენის ანალიზს; იკვ-

ლევს კორუფციის რისკებს; იმუშავენ და ახორციელებს კორუფციის პრევენციისთვის საჭირო ზომებს; ახორციელებს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის სკრინინგს (screening); მუშაობს საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლების კუთხით; თანამშრომლობს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, კვლევით და აკადემიურ დაწესებულებებთან;

სამდივნო – პასუხისმგებელია ანტიკორუფციული დოქტრინისა და საჯარო სამსახურის ეთიკის საკითხებზე; ატარებს კვლევებს კორუფციის თემასთან დაკავშირებით; ასევე პასუხისმგებელია კომისიის საერთაშორისო ურთიერთობების, საზოგადოებასთან ურთიერთობების და სხვა ფინანსური, პერსონალის და ლოჯისტიკური საქმიანობის საკითხებზე.⁶⁶

2.3.4.ლიტვა

ლიტვის რესპუბლიკის სპეციალური საგამოძიებო სამსახური ანტიკორუფციული უწყებაა, რომელიც ანგარიშვალდებულია პრეზიდენტის და ლიტვის რესპუბლიკის სეიმის წინაშე. საგამოძიებო სამსახურის მისიას წარმოადგენს კორუფციის, როგორც ადამიანის უფლებების, სამართლის პრინციპებისა და ეკონომიკური განვითარების საფრთხის შემცირება. ამ მიზნით, ეს უწყება საქმიანობს ლიტვის რესპუბლიკის საკანონმდებლო ჩარჩოსა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების ფარგლებში.

ლიტვის რესპუბლიკის სპეციალური საგამოძიებო სამსახური, ძირითადად, სამი მიმართულებით მუშაობს:

- კანონის აღსრულება – კორუფციასთან დაკავშირებულ

⁶⁶ <http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>, საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო: ევროპის ქვეყნების გამოცდილების მიმოხილვა, 2013

სხვადასხვა დანაშაულს იძიებენ; მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საზოგადოება გამოთქვამს ინიციატივას, ჩაერთოს საგამოძიებო სამსახურის ანტიკორუფციულ საქმიანობაში, რასაც საგამოძიებო სამსახური მაქსიმალურად ეხმარება. საზოგადოებას შეუძლია საგამოძიებო სამსახურს კორუფციის ფაქტების შესახებ ინფორმაცია სხვადასხვა გზით მიაწოდოს, რასაც შემდგომში სამსახური გამოიძიებს;

- კორუფციის პრევენცია – პრევენციის მიზანია, კორუფციის გავლენა ქვეყნის ეკონომიკაზე, დემოკრატიაზე, სოციალურ კეთილდღეობაზე და ა.შ. მაქსიმალურად შეამციროს. ამ მიზნით, მუშავდება და ინერგება კორუფციის აღმოფხვრისთვის საჭირო ზომები, რაც კორუფციის რისკის ანალიზს, ანტიკორუფციულ პროგრამებს, სამართლებრივი აქტების ანტიკორუფციულ შეფასებას, კორუფციის შემთხვევების საჯაროდ გამოაშკარავებას და ა.შ. გულისხმობს;
- ანტიკორუფციული განათლება და საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლება. ამ ტიპის განათლება მნიშვნელოვან კომპონენტად მიიჩნევა და ვრცელდება განათლების ყველა საფეხურზე, როგორც სასკოლო ზოგადი განათლების კურიკულუმში, ასევე უმაღლესი განათლების დაწესებულებებშიც. გარდა ამისა, ეს საკითხი მნიშვნელოვანია არაფორმალური განათლების სისტემებში. ასევე, საგამოძიებო სამსახური ამ საკითხების გაშუქებასთან დაკავშირებით, მედიასთან აქტიურად თანამშრომლობს, რაც ამ თემაზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას უწყობს ხელს.⁶⁷

ამდენად, ის შემოთავაზებული მოდელი, რომლის დანერგვასაც საჯარო სამსახურის ბიურო გეგმავს, (ეთი-

⁶⁷ <http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>, საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო: ევროპის ქვეყნების გამოცდილების მიმოხილვა, 2013

კის საკითხებში მრჩეველის თანამდებობის შემოღება) ვერ მოგვცემს შედეგზე გათვლილ მიზანს. მრჩეველის პოზიციას ექნება უფრო მეტად ფორმალური დატვირთვა (როგორც ეს სხვადასხვა საკითხებში მრჩეველის თანამდებობას აქვს), ვიდრე რეალური, შედეგზე ორიენტირებული. თავად ის ფაქტი, რომ საჭიროა შეიქმნას საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის მარეგულირებელი კოდექსი ან სხვა მსგავსი ტიპის იურიდიული მნიშვნელობის მქონე დოკუმენტი ერთმნიშვნელოვნად მისასალმებელია და პირიქით, ვფიქრობ, რომ საჯარო სამსახურში საქმიანობას უფრო მაღალ სტანდარტზე აიყვანს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მხოლოდ დოკუმენტის შექმნა არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ეთიკური სტანდარტები დამკვიდრდეს საჯარო სამსახურში, აუცილებელია შეიქმნას ეთიკური სტანდარტების მაადმინისტრირებელი ორგანოები, რომლებიც უზრუნველყოფენ პრაქტიკაში მათ დანერგვას და მაკონტროლებელ ფუნქციასაც შეითავსებენ.

თავი III. საჯარო მოსამსახურის ეთიკური ქცევის მონიტორინგი და ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ

საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მუშაობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა არის მონიტორინგი. იგი, როგორც მენეჯმენტის განხორციელების ერთ-ერთი ფორმა, იძლევა შესაძლებლობას მოხდეს სამსახურში არსებული პრობლემების სრულყოფილად შესწავლა და შემდგომ მათი გადაჭრის გზების დასახვა. შესაბამისად, მონიტორინგი მჭიდროდ არის დაკავშირებული საჯარო მოხელეთა საქმიანობის ეთიკური მხარის კონტროლთან და მის გამოსწორებასთან. ამდენად, როდესაც საუბარია საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა საქმიანობის ეთიკურობაზე, მისი დანერგვა და სრულყოფა შეუძლებელია მონიტორინგის მექანიზმები გამოყენების გარეშე. ნებისმიერი სამსახურისთვის თანამშრომელთა პროდუქტიული საქმიანობის უზრუნველყოფა დიდ სირთულეებს უკავშირდება, შესაბამისად მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმების არსებობის გარეშე, ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდება თითოეული საჯარო მოხელე მიერ შესრულებულ სამუშაოზე სათანადო კონტროლის განხორციელება და არებულ დარღვევებზე სათანადო რეაგირება. კონტროლის უზრუნველსაყოფად კი ყველაზე ეფექტური მექანიზმების სწორედ მონიტორინგია, რომელმაც თავისთავად უნდა შეასრულოს არა დამსჯელობითი ფუნქციები, არამედ უზრუნველყოს პრაქტიკული ხარვეზების გამოვლენა, აღკვეთა და სამსახურის საქმიანობის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება.

საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის მონიტორინგთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელის ეთიკა სამსახურის დატოვების შემდგომ, ე.წ. პოსტსამსახურეო-

ბრივი დასაქმების პერიოდში ეთიკური ვალდებულებების შესრულება.

გამომდინარე საკითხის აქტუალობიდან, ჩვენი მიზანია განვიხილოთ საჯარო სამსახურში არსებული ეთიკური ქცევის მონიტორინგის სახეები, პრაქტიკაში მისი ადმინისტრირებისა და კონტროლის ფუნქციები, ასევე საჯარო მოხელის ეთიკური ვალდებულებები საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ, თუ როგორ რეგულირდება იგი საზღვარგარეთის ქვეყნებში და რას ითვალისწინებს ჩვენი კანონმდებლობა.

3.1. ეთიკური ქცევის მონიტორინგი

3.1 .1. მონიტორინგის სახეები

მონიტორინგის სხვადასხვა სახეები არსებობს, რაც თავისთავად ძალიან მნიშვნელოვანია ნებისმიერი დანესებულებისა თუ სამსახურის გამართულად მუშაობისათვის. მონიტორინგის სხვადასხვა ფორმებიდან (ფინანსური მონიტორინგი, გარე მონიტორინგი, დისციპლინური მონიტორინგი, ტრენინგ მონიტორინგი და ა.შ.) ჩვენთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი და განსახილველ საკითხთან ახლო მდგომი, არის დისციპლინური მონიტორინგი, თუმცა, არაეთიკური მოქმედებების აღსაკვეთად შეიძლება მოხდეს სხვა ფორმების ეფექტურად გამოყენებაც. მაგალითად, ფინანსური მონიტორინგის მეშვეობით შეიძლება აღმოჩნდეს ისეთი ფინანსური დარღვევები, რომლებიც გამოავლენს კორუფციულ დანაშაულებს, რაც თავისთავად საჯარო სამსახურის ეთიკისათვის სერიოზული ზიანის მომტანია. ასევე, გარე მონიტორინგის მეშვეობით შეიძლება გამოვლინდეს ეთიკის ნორმების ისეთი დარღვევები, რომელიც შიდა მონიტორინგის ორგანოებისათვის შეუმჩნეველი რჩება, თუმცა, ზემოთ ჩამოთვლილი ფორმებიდან საჯარო მოსამსახურეთა

საქმიანობის ეთიკურობის შესამოწმებლად ყველაზე მნიშვნელოვანია დისციპლინური მონიტორინგი. იგი თავის თავში გულისხმობს არა მხოლოდ სამსახურში მოსვლა/წასვლისა ან/და მოსამსახურეთა მხრიდან დაკისრებული ვალდებულებების ვადებში შესრულების კონტროლს, არამედ, ასევე, საჯარო მოსამსახურეთა მოქალაქეებთან და კოლეგებთან ეთიკური ნორმის ფარგლებში ურთიერთობის, ჩაცმულობის წესის ე.წ. – Dress Code დაცვის კონტროლს, სამსახურებრივი საიდუმლოების დაცვისა და გაუხმაურებლობის შემოწმებას და ა.შ. მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ასევე იმ ფაქტორზეც, რომ მხოლოდ მონიტორინგი ვერ იქნება ეფექტიანი, თუ მასთან ერთად არ იარსებებს ანალიზის მექანიზმებიც. სწორედ ანალიზის საფუძველზეა შესაძლებელი მომავალში პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების თავიდან აცილება და არაეთიკური ქცევის პრევენციაზე ყურადღების გამახვილება. მონიტორინგთან ერთად ანალიზის განხორციელება იძლევა არსებული პრაქტიკის შემოწმების, გაკონტროლების, არსებულ პრობლემებსა და დარღვევებზე ინფორმაციის შეგროვების, მათი განზოგადებისა და სათანადო ღონისძიებების დაგეგმვის შესაძლებლობას. რამდენადაც მონიტორინგის სამსახურის ძირითადი საქმიანობა არის საჯარო მოსამსახურეების ეთიკურ ქცევაზე კონტროლის განხორციელება, სწორედ მათ მოეპოვებათ ინფორმაცია არსებული პრობლემების შესახებ, ამიტომაც სწორედ მათ კომპეტენციასა და დაქვემდებარებაში უნდა შედიოდეს მოცემული მიმართულებით ანალიტიკური ფუნქციების განხორციელება. მონიტორინგს საკმაოდ ბევრი დადებითი ეფექტი აქვს, რის გამოც იგი შეიძლება ჩაითვალოს საჯარო სამსახურში მოხელეთა არაეთიკური ქცევისა და პათოლოგიების წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვან საშუალებად. უპირველეს ყოვლისა, მონიტორინგის მექანიზ-

მის მეშვეობით ეთიკის ნორმების გამოყენება აქტუალურობას იძენს და ექცევა რეგულაციის გარკვეულ ფარგლებში. შესაბამისად, მონიტორინგის მეშვეობით შესაძლებელია ეთიკური ნორმების კიდევ უფრო გაუმჯობესება და დახვეწა, ისეთი ნორმების გაუქმება, რომელთა ამოქმედება ან კონტროლი პრაქტიკულად შეუძლებელია და ისეთი ნორმების შემოღება, რომელიც უზრუნველყოფს პრაქტიკაში დაურეგულირებლად დარჩენილი ეთიკის საკითხებს მიაღწივს მას შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათის. როგორც ცნობილია, საზოგადოებისა და საჯარო სამსახურის განვითარებასთან ერთად იცვლება ეთიკის ნორმები და შეხედულებები ეთიკურ ქცევასთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, რაც არაეთიკური იყო პირობით 10-15 წლის წინ, დღეს ეთიკურია და პირიქით, რაც ეთიკური იყო მაშინ, დღეს არაეთიკურია. ამიტომაც, მონიტორინგის დადებითი მხარე გამოიხატება არსებული პრაქტიკის შეფასებასა და ეთიკის ნორმების განვითარებაში. დამატებით მნიშვნელოვანი დადებითი ეფექტი არის ის, რომ მონიტორინგის საფუძველზე ადვილად არის შესაძლებელი, პრაქტიკაში არსებული სირთულეების გამოსწორების მიზნით, სამომავლო ღონისძიებების გატარების აუცილებლობის, მათ შორის, საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთათვის სათანადო ტრენინგების დაგეგმვის საჭიროების დასაბუთება. მონიტორინგის მექანიზმის არსებობა ამავედროულად უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან საქმიანობის გაუმჯობესებას, მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის მონიტორინგის შედეგად შემუშავებული ეთიკის სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვას. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს რომ თუკი მონიტორინგს რეპრესიულ იარაღად გამოვიყენებთ იგი აუცილებლად მოგვცემს უკუშედეგს. მან შეიძლება გამოიწვიოს თანამშრომლებში მოტივაციის დაქვეითება, საქმის

მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება და შიშის დანერგვა. ამდენად, ვფიქრობთ მნიშვნელოვანია, მონიტორინგის სამსახური კონტროლის, შემოწმებისა და გაუმჯობესების მიმართულებით მოქმედებდეს. ასევე იმისათვის, რათა თავად მონიტორინგის სამსახურის თანამშრომლების მხრიდან არ ჰქონდეს ადგილი არაეთიკურ მოქმედებებს კოლეგების მიმართ, მნიშვნელოვანია, არსებობდეს გარე მონიტორინგის მექანიზმები ან თუნდაც ხელმძღვანელის მხრიდან უშუალო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. (მიგვაჩნია, რომ ეს უკანასკნელი ყველაზე ეფექტური იქნება)

3.1.2. რაში გვხმარება მონიტორინგი?

ზემო აღნიშნული მსჯელობის შედეგად, ნათელია მონიტორინგისა და ეთიკის მჭიდრო ურთიერთკავშირი. უპირველეს ყოვლისა, ძალიან მნიშვნელოვანია ყველა დანებულებაში არსებობდეს მონიტორინგი, როგორც საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკური ქმედებისა და პრაქტიკაში არსებული დარღვევების კონტროლის ეფექტური მექანიზმი. არსებული დარღვევების გამოვლენა და მისი აღმოფხვრა უზრუნველყოფს მომავალში მოსამსახურეთა ეთიკურ ქცევას. კონტროლის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს მთელი რიგი პრევენციული ღონისძიებები. მაგალითად, მონიტორინგის ფარგლებში აუცილებელი და საჭიროა საჯარო მოსამსახურეებთან მჭიდრო და ხშირი კონტაქტი იმ გარემოებებთან დაკავშირებით, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მათ თავისი საქმიანობის დროს ეთიკური ნორმების დაცვაში. ეს გარემოებები შეიძლება იყოს სხვადასხვა, მაგალითად, გადატვირთული გრაფიკის შედეგად ფსიქოლოგიური გადაღ-

ლილობა, სამსახურის რუტინულობა ან თუნდაც ჩაცმის სტილი, რომელიც მოქალაქეებში აგრესიას ან უფრო მეტიც, ქილიკის საფუძველს ბადებს, რაც თავის მხრივ საჯარო მოსამსახურეს უბიძგებს თავადაც არაეთიკურად მოიქცეს. როგორც ვხედავთ, მონიტორინგის სწორი და ეფექტური განხორციელება პირდაპირ კავშირშია საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის სტანდარტების ზრდასთან.

3.1.3 როგორი უნდა იყოს მონიტორინგის შედეგად რეაგირება?

ჩვენ როდესაც ვსაუბრობთ მონიტორინგის თემაზე, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ დარღვევებთან დაკავშირებით რეაგირების საკითხი. რა თქმა უნდა, ხარვეზის გამო-სწორება შეუძლებელია, თუ იგი რეაგირების და მისი ჩამ-დენი პირის სათანადო პასუხისმგებლობის გარეშე დარჩა. ასეთ შემთხვევაში იზრდება საფრთხე, რომ სამომავლოდ, აღნიშნულმა დარღვევამ კიდევ უფრო სერიოზული სახე მი-იღოს და წესად ჩამოყალიბდეს. შესაბამისად, მის წინააღმ-დეგ ბრძოლა უკვე შეუძლებელი გახდება. ამდენად, ეთიკის ნორმის სულ მცირედი დარღვევის შემთხვევაშიც კი საჯა-რო მოსამსახურე სათანადო რეაგირების გარდაუვალობას უნდა გრძნობდეს. განსხვავებულად რეგულირდება პასუხ-ისმგებლობის ფორმის საკითხი. პასუხისმგებლობის ფორ-მა და დამრღვევისადმი დამოკიდებულება დაუშვებელია მიზნად ისახავდეს დასჯას. მისი მიზანი უნდა იყოს დარ-ღვევის აღმოფხვრა, მისი ხელშემწყობი ფაქტორების გამოვ-ლენა და გამოსწორება, ასევე თანამშრომლისათვის სათა-ნადო მითითებებისა და დარიგებების მიცემა. თუმცა, თუ გადაცდომის მიზეზი თავად თანამშრომელია, ასეთ შემთხ-ვევაში აუცილებელია დადგეს მისი დისციპლინური პასუხ-

ისმგებლობის საკითხი ყოველი ასპექტის გათვალისწინებით. მონიტორინგზე, როგორც საჯარო სამსახურში არსებული არაეთიკური ქცევის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტურ მექანიზმზე საუბრისას, უნდა გვახსოვდეს, რომ მნიშვნელოვანია მთელი რიგი ასპექტების გათვალისწინება, ასევე დასჯასა და გამოსწორებას შორის ოქროს შუალედის დაჭერა. მონიტორინგის სამსახურის გამართული და შედეგიანი მუშაობა ბევრადაა დამოკიდებული ნდობის ხარისხზე, რომელიც მის მიმართ გააჩნიათ მოსამსახურეებს. ეფექტურმა მონიტორინგმა, დროთა განმავლობაში, შესაძლოა ორგანიზაციის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად გაზარდოს და მნიშვნელოვნად შეამციროს ორგანიზაციული ხარჯები. მონიტორინგი სამ აუცილებელ ელემენტზე უნდა იყოს დაფუძნებული:

- მონიტორინგის მიზანი ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული;

ასევე, ორგანიზაციას უნდა ჰქონდეს ეფექტური სტრუქტურა და ჰყავდეს მონიტორინგის განხორციელებაზე უფლებამოსილი პირი;

ისეთი მონიტორინგის პროცედურების ფორმირება და აღსრულება, რომლის მიზანია, სარწმუნო ინფორმაციის შესაბამისად, განახორციელოს კონტროლი იმ მნიშვნელოვან რისკებზე, რომელიც ორგანიზაციის მიზნებს ემუქრება;

მონიტორინგის შედეგების შეფასება და ანგარიშის სახით წარმოდგენა, რომელიც მოიცავს ხარვეზების მნიშვნელობის განსაზღვრას და მონიტორინგის შედეგების წარდგენას შესაბამისი პერსონალისა და ხელმძღვანელობისთვის, რათა მათ დროული რეაგირება მოახდინონ და საჭიროების შემთხვევაში განახორციელონ სათანადო მოქმედებები. არსებობს მონიტორინგის განხორციელების სხვადასხვა მიდგომა და პროცედურა, როგორიცაა:

პერიოდული შეფასება და საკონტროლო შემოწმება მონიტორინგის სამსახურის მიერ;

განგრძობადი მონიტორინგის პროგრამები, რომლებიც ინტეგრირებულია საინფორმაციო სისტემებში;

მონიტორინგის შედეგების ანალიზი ან შესრულების ანგარიშები;

ორგანიზაციის მენეჯმენტის შეფასება მათ მიერ გამოყენებული მართვის სტილთან დაკავშირებით, ზედამხედველობითი ფუნქციების ეფექტურობის შემოწმება;

- შიდა ან გარე აუდიტის მიერ ხარისხის უზრუნველყოფის შემოწმება⁶⁸

3.1.4. რა არის შავი სია?

შავი სია წარმოადგენს იმ პირთა ან ორგანიზაციების სიას, რომლებიც ეჭვმიტანილნი ან ბრალდებულნი არიან თაღლითობაში, არაკანონიერ ქმედებასა ან სისხლის სამართლის დანაშაულში და აქედან გამომდინარე, გარიცხულნი არიან სამსახურიდან ან მათ მიმართ გამოყენებულია სხვა სახის სასჯელის ზომა.⁶⁹ შავი სია შეიძლება აწარმოოს, როგორც ბიზნეს-საწარმომ, ასევე საჯარო დაწესებულებამ. ამასთანავე, შავი სია შეიძლება იყოს საჯარო (მაგ. ორგანიზაციების ჩამონათალი) ან საიდუმლო. შავი სიის წარმოება შეიძლება ფორმალურად ან არაფორმალურად. დასაქმებისას, აპლიკანტები, რომლებიც მიუხედავად მათი კვალიფიკაციისა, განაცხადს აგზავნიან ნებისმიერ პოზიციაზე, შესაძლოა, დაიბლოკონ რამდენიმე განაცხადის წარდგენის შემდგომ. ეს შეიძლება იყოს არაფორმალური არჩევანი, რომელსაც გააკეთებს ერთი პირი ან შესაძლოა იყოს ოფი-

⁶⁸ საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესი საჯარო სამსახურში, 2015

⁶⁹ <http://www.no-fly-list.com/> _ Terrorist Security Administration.

სის მიერ მიღებული ფორმალური გადაწყვეტილება, მაგრამ იგი არ ჩაითვლება შავი სიის წარმოებად. საიდუმლო შავი სიის მაგალითია ე.წ. "No-Fly List"-ი, რომელსაც აწარმოებს შეერთებული შტატების სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი. ⁷⁰ აღნიშნულ სიაში ხვდებიან პირები, რომლებსაც არ შეუძლიათ ფრენის განხორციელება, შეერთებულ შტატებში შესვლა ან გასვლა. ღია შავი სიის მაგალითია ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის – Financial Action Task Force (FATF)⁷¹ მიერ წარმოებული იმ ქვეყნების ჩამონათვალი, რომლებთანაც არ ხდება თანამშრომლობა. კერძოდ, სიაში მოცემულია ქვეყნები, რომლებიც FATF-ის შეხედულებით არ თანამშრომლობენ ისეთი გლობალური პრობლემის გადაჭრის საკითხებთან დაკავშირებით, როგორიცაა ფულის გათეთრება და ტერორიზმის დაფინანსება.

3.1.5. შეხვედრები და დისკუსია

მენეჯერების მიერ ეთიკის ნორმებს დაცვა თანამშრომლებს ეხმარება, გააცნობიერონ საჯარო სექტორის ღირებულებები, პრინციპები და იმოქმედონ მათი დაცვით. სამწუხაროდ, ბევრი მენეჯერი ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებით დისკუსიების გამართვასაც კი არ ცდილობს თავის თანამშრომლებთან. ეთიკის საკითხების დღის წესრიგში შეტანა, დაწესებულების რეგულარული შეხვედრების ნაწილი უნდა გახდეს. მენეჯერებს, ასევე, შეუძლიათ წარუდგინონ თანამშრომლებს ბევრი სცენარი, რომელთაგან ისინი სადებატოდ აარჩევენ ერთს. დებატები შეიძლება გაგრძელდეს ათ წუთს, მაგრამ როგორც რეგულარული მოვლენა, ემსახურებოდეს თანამშრომელთა მიერ განხორციელებული ცალკეული არაეთიკური საკითხების გამოყოფას და ორგანიზაციულ

⁷⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/No_Fly_List – ნონ ფლყ ჯისტ

⁷¹ <http://www.fatf-gafi.org/>

ღირებულებებს შორის განსხვავების დანახვას. აღნიშნული დაეხმარება თანამშრომლებს უკეთ გააცნობიერონ ეთიკის მნიშვნელობა.⁷²

3.1.6. ეთიკური ქცევის კულტურის ჩამოყალიბება

ეთიკური კულტურის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნების მიზნით, ყურადღების ცენტრში უნდა მოექცეს დანესებულების ძირითადი სამოქმედო ღირებულებები და პრინციპები. აღნიშნული შესაძლებელია ორგანიზაციის ყველა დონეზე არსებული მუდმივი კომუნიკაციით. საინფორმაციო ბარათების მეშვეობით ინფორმაციის გაცვლა არაეთიკური დარღვევების წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი მექანიზმია. აღნიშნული საშუალება ბევრ რამეში ნააგავს შეხვედრებისა და დისკუსიების მექანიზმს, რადგანაც მისი მეშვეობით, მსგავსად შეხვედრებისა, ხორციელდება ინფორმაციის მიწოდება საჯარო მოსამსახურეებისათვის. ამდენად, ძირითადი განსხვავება მხოლოდ ფორმაშია, რომელიც თავისთავად გულისხმობს სამსახურებრივი ბარათების მეშვეობით, იქნება ეს შიდა მიმოწერა, ელექტრონული ფოსტა, უშუალოდ დაბეჭდილი ბუკლეტებისა თუ ბროშურების სახით თანამშრომელთათვის სიახლეებისა და საჯარო სამსახურის პოლიტიკის მიწოდება. როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, სამსახურებრივი ბარათების თანამშრომლებისათვის მიწოდება სხვადასხვა ფორმით შეიძლება განხორციელდეს, რასაც ხელს უწყობს თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარება. ამდენად, შესაძლებელია მათი გავრცელება, როგორც ელექტრონული სისტემებისა და პროგრამების გამოყენებით, ასევე დაბეჭდილი ვარიანტების სახით. თუმცა ელექტრონუ-

⁷² საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესი საჯარო სამსახურში, 2015

ლი ფორმა ბევრად ეკონომიური, სწრაფი და მოხერხებულია. საინფორმაციო ბარათი არის ორგანიზაციაში რეგულარული კომუნიკაციის საშუალება. უმჯობესია, უწყების ინფორმაციულ ბარათებში ყოველთვის შეძლებისდაგვარად იყოს ნახსენები ეთიკა, ისევე, როგორც ვებგვერდზე განთავსებული მასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. ეს შეიძლება იყოს რაიმე ამონარიდი ეთიკის შესახებ ჩანახატიდან ან მოთხრობიდან, რაიმე ეთიკური სცენარის განხილვა ან რომელიმე პრინციპისა და ღირებულების შეხსენება, მათი გამოყენების შესაძლებლობებთან ერთად.⁷³

ეთიკური კულტურის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნების მიზნით, ორგანიზაციული კულტურის ცენტრში უნდა მოექცეს დაწესებულების ძირითადი სამოქმედო ღირებულებები და პრინციპები. აღნიშნული შესაძლებელია ორგანიზაციის ყველა დონეზე არსებული მუდმივი კომუნიკაციით. საინფორმაციო ბარათების მეშვეობით ინფორმაციის გაცვლა არაეთიკური პათოლოგიების წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი მექანიზმია არაეთიკური პათოლოგიების წინააღმდეგ საბრძოლველად. აღნიშნული საშუალება ბევრ რამეში წააგავს შეხვედრებისა და დისკუსიების მექანიზმს, რადგანაც მისი მეშვეობით, მსგავსად შეხვედრებისა, ხორციელდება ინფორმაციის მიწოდება საჯარო მოსამსახურეებისათვის. ამდენად, ძირითადი განსხვავება მხოლოდ ფორმაშია, რომელიც თავისთავად გულისხმობს სამსახურებრივი ბარათების მეშვეობით, იქნება ეს შიდა მიმოწერა, ელექტრონული ფოსტა, უშუალოდ დაბეჭდილი ბუკლეტებისა თუ ბროშურების სახით თანამშრომელთათვის სიახლეებისა და საჯარო სამსახურის პოლიტიკის მიწოდება. როგორც უკვე ზემოთ აღინიშნა, სამსახურებრივი ბარათების თანამშრომლებისათვის მიწოდება სხვადასხვა ფორმით შეიძლება განხორციელდეს, რასაც

⁷³ საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესი საჯარო სამსახურში, 2015

ხელს უწყობს თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარება.⁷⁴ ამდენად, შესაძლებელია მათი გავრცელება, როგორც ელექტრონული სისტემებისა და პროგრამების გამოყენებით, ასევე დაბეჭდილი ვარიანტების სახით. თუმცა ელექტრონული ფორმა ბევრად ეკონომიური, სწრაფი და მოხერხებულია. დეფინიცია საინფორმაციო ბარათი არის ორგანიზაციაში რეგულარული კომუნიკაციის საშუალება. ინფორმაციული ბარათები, ასევე, მნიშვნელოვანია თანამშრომელთა ცნობიერებაში ეთიკის საკითხებისადმი ყურადღების შენარჩუნებისათვის. უმჯობესია, უწყების ინფორმაციულ ბარათებში ყოველთვის შეძლებისდაგვარად იყოს ნახსენები ეთიკა, ისევე, როგორც ვებგვერდზე განთავსებული მასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. ეს შეიძლება იყოს რაიმე ამონარიდი ეთიკის შესახებ ჩანახატიდან ან მოთხრობიდან, რაიმე ეთიკური სცენარის განხილვა ან რომელიმე პრინციპისა და ღირებულების შესხენება, მათი გამოყენების შესაძლებლობებთან ერთად.

3.1.7. პერსონალის ჩართულობა მონიტორინგში

ადამიანებს ალბათ შეუნიშნავთ ხოლმე (მეც შემინიშნავს) რომელიმე ოთახის კარზე მიმაგრებული პატარა დალუქული ყუთი – თანამშრომლის რჩევის ყუთი. ზოგი ამ საკითხს ძალიან სკეპტიკურად უყურებს თუმცა, თანამშრომელთა რჩევები შეიძლება ძლიერი მამოძრავებელი ძალა იყოს ორგანიზაციის ფუნქციონირების გაუმჯობესებისთვის. ლიდერთა გამონევა ამ შემთხვევაში არის სწორედ ის, რომ უზრუნველყონ თანამშრომელთა უსაფრთხოების განცდა მათ მიერ თავისი იდეების გაზიარებისას. თანამშრომელთა იდეების შეგროვება რჩევების ყუთით განსაკუთრებით სასარგებლო

⁷⁴ <http://csb.gov.ge/uploads/etika.pdf> – საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი ნესი საჯარო სამსახურში, 2015

იქნება იმ გარემოში, სადაც საჭიროა ჯგუფური აზროვნება. თანამშრომელთა რჩევის ყუთი საშუალებას აძლევს თანამშრომლებს მონაწილეობა მიიღონ გადანყვეტილების მიღების პროცესში. შედეგად, ისინი ძალაუფლებას გრძნობენ და უკეთ აცნობიერებენ საკუთარ მოვალეობას. რჩევების ყუთები უზრუნველყოფენ მომხმარებლის დაშორებას იმ კოლეგისგან, რომელსაც იგი შეიძლება აკრიტიკებდეს, და მაშასადამე, შეფასება უფრო გულწრფელი და ღია იქნება. ამასთანავე, აღნიშნული საბაზრო კვლევის სწორი მონაცემების მიღებისა და მომხმარებელთან ურთიერთობის გაუმჯობესების შესაძლებლობას ქმნის. ორგანიზაციის კომენტარების გაცნობა დაეხმარება ადამიანებს, ვისაც არ აქვთ მომხმარებელთან პირდაპირი ურთიერთობა, რეალურად შეაფასონ ხარისხი, რომელსაც მომხმარებელი მოელის მათგან. რჩევების ყუთი არის დამატებითი საშუალება კომენტარების, კითხვებისა და თხოვნების მისაღებად. ყუთი როგორც წესი განკუთვნილია ფურცლებისთვის, რომლებზეც დატანილია შეტყობინებები. რჩევების ყუთი შეიძლება ასევე არსებობდეს ორგანიზაციის შიგნით თანამშრომელთა აზრების შესაგროვებლად, რაც შიდა მენეჯმენტის ეფექტურ მართვას შეუწყობს ხელს.⁷⁵

3.1.8. კორუფცია და ეთიკა

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ეთიკური პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული ძალისხმევა მოიცავს ისეთი

სამართლებრივი ინსტრუმენტების გაძლიერებას, როგორც არის საერთაშორისო კონვენციები, შიდა სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობა, ასევე ეროვნული ანტი-კორუფციული რეგულაციები, პოლიტიკა და სტანდარტები.

⁷⁵ საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესი საჯარო სამსახურში, 2015

როგორც ვიცით, ქვეყნების უმრავლესობაში კორუფცია კრიმინალიზებულია, ხოლო კორუფციისა და სხვა არაეთიკური ქცევის გამოვლენის, გამოძიების, დისციპლინური ზომების სამართლებრივი ჩარჩო მოცემულია კანონებისა და რეგულაციების სახით. რიგ ქვეყნებში, ასევე, დაწესებულია დამატებითი შეზღუდვები და აკრძალვები საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ და მათ შორის ყველაზე ხშირი შემთხვევები მოიცავს ოფიციალური საიდუმლო ინფორმაციის არამართლზომიერ გამოყენებას, საჯარო რესურსების/ფინანსების არამიზნობრივად გამოყენებას, პარალელურად სხვა სამსახურში მუშაობის შეზღუდვას, კერძო სექტორში მუშაობის შეზღუდვას, ყალბი საჯარო დოკუმენტის შეცვლას ან გადაკეთებას, საჩუქრისა და სარგებლის მიღების აკრძალვას, საჯარო შესყიდვებსა და სხვა საჯარო პროცედურებში ჩარევის და მათი შეზღუდვის აკრძალვას, მათ შორის პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვას, დისკრიმინაციის, ნეპოტიზმის, არაკანონიერი გამდიდრების და სხვა მრავალი საქმიანობის აკრძალვას. რიგ ქვეყანაში დამატებითი სახელმძღვანელოებიცაა შემუშავებული კონკრეტული ჯგუფების ან პროფესიების წარმომადგენელთა ქცევის შესახებ. დეფინიცია დისციპლინური პროცედურები და სანქციები გამოიყენება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ გადაცდომის ჩადენისას და ძირითადად მოცემულია

საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ შესაბამის ნორმატიულ აქტებში. დისციპლინური ზომების სახეებია: ზეპირი ან წერილობითი გაფრთხილება, შენიშვნა, საყვედური, რეკომენდაცია, ფულადი და მატერიალური ვალდებულების დაკისრება, ჯარიმის გადახდა, ან ხელფასის ან დანამატის შეზღუდვა ან შემცირება (ჯარიმა, ხელფასის უკან დაბრუნება, ხელფასის შემცირება, დანამატის შემცირება, პენსიის შემცირება, პენსიის ჩამორთმევა), ახლანდელ ან მომავალ

კარიერაზე გავლენა (ჩამოქვეითება, დაწინაურების შეჩერება, წოდების ჩამორთმევა ან სამუშაო ადგილის შეცვლა, უფლებამოსილების შეჩერება, დროებითი გათავისუფლება, გათავისუფლება ან დისკვალიფიკაცია). გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (UNCAC)⁷⁶ არის ყველაზე ფართოდ ცნობილი ანტიკორუფციული სამართლებრივი ინსტრუმენტი. ეს მრავალმხრივი კონვენცია მიიღეს გაეროს გენერალურ ასამბლეაზე 2003 წლის 31 ოქტომბერს. კონვენცია ავალდებულებს ხელმომწერ სახელმწიფოებს მიიღონ ცალკეული ანტიკორუფციული ზომები, რომელთა მიზანია კორუფციის აღმოფხვრა, ცალკეული ქმედებების კრიმინალიზაცია, საერთაშორისო სამართალდამცავი ინსტრუმენტების გაძლიერება და სხვა.

საერთაშორისო ანტიკორუფციული ორგანიზაციის „საერთაშორისო გამჭვილვალობის“ მიერ მოწოდებული ე.წ. „კოლონადის“ სქემა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რესურსია კორუფციის წინააღმდეგ მეზობელი განვითარებადი ქვეყნებისათვის, რომელთა რიგშიც დღეს დღეობით საქართველოც მოიაზრება. მასზე გამოსახულია ყველა ელემენტი, რომელმაც ეს კოლონადა უნდა ააშენოს. თუ რომელიმე ელემენტი თავიდანვე სხვაზე სუსტია, ან შემდეგ მოირყა, სახურავი ერთი მიმართულებით დაიხრება და მასზე განთავსებული არამდგრადი ბურთები ჩამოგორდებიან და დაიმსხვრევიან. ყველა ქვეყანას, როგორ პირობებშიც არ უნდა იმყოფებოდეს იგი, სურს, რომ მისი მიზნების სისტემა წარმოდგენილი იყოს სამი სფეროთი:

- მდგრადი განვითარება (არა მარტო ეკონომიკაში, არამედ ამ სიტყვის ყველანაირი მნიშვნელობით);
კანონის უზენაესობით;
ცხოვრების ხარისხით

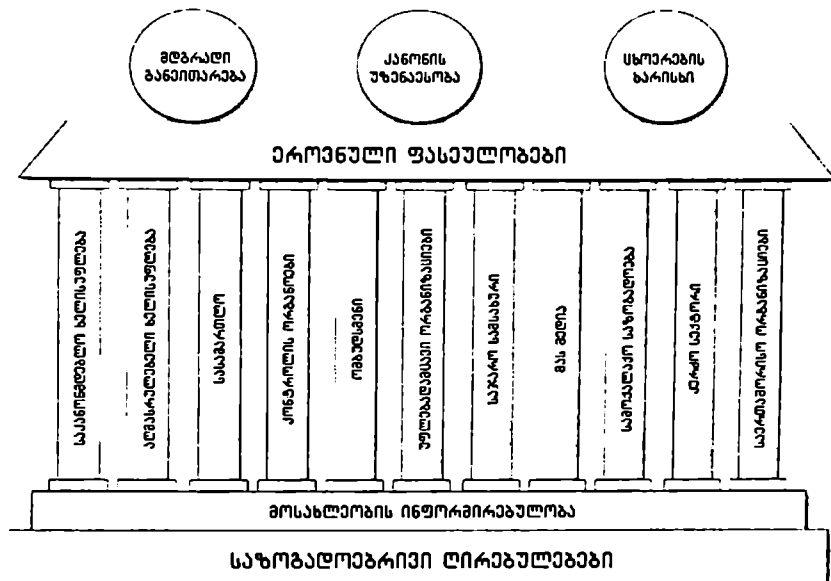
⁷⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

კორუფციასთან ბრძოლის დროს მნიშვნელოვანია კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთიანი, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შექმნა, სახელმწიფო ორგანოთა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდით საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება, სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერება და გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართველობის ჩამოყალიბება.

ქვემოთ ნაჩვენებ სქემაზე წარმოდგენილის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები, რომლებიც უნდა იყოს:

- ა) ეფექტური;
- ბ) კანონიერი;
- გ) საზოგადოებაზე ორიენტირებული.

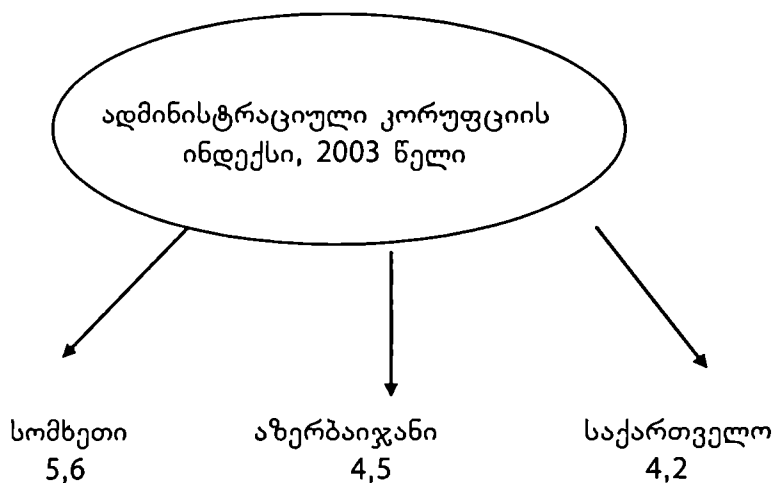
ნახ.1. „კოლონადა“



კოლონადის საფუძვლებში ჩადებულია მისი ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტი – საზოგადოების ფასეულობები, იმისთვის, რომ საზოგადოებამ კორუფცია განიხილოს, როგორც პირადი პრობლემა და მასთან ბრძოლისას განსაზღვროს არა საკუთარი ფასეულობების სისტემის პრიორიტეტები, არამედ მიზნობრივი აუდიტორიის ფასეულობები. შესაბამისად, აუცილებელი კომპონენტია საზოგადოების აქტიური ჩართულობა მექრთმეობასთან ბრძოლის საკითებში.⁷⁷

2002 წელს მსოფლიო ბანკის ექსპერტების მიერ ყოფილ პოსტსაბჭოთა სივრცეში ადმინისტრაციული კორუფციისა და ხელისუფლებაზე კორუფციის ხარისხის გაზომვამ საქართველოსთვის საკმაოდ სავალალო სურათი გამოავლინა.

ნახ.2.



ამ პარამეტრების მიხედვით აზერბაიჯანი მოხვდა კო-

⁷⁷ „კორუფციისგან თავისუფალი საზოგადოება“ – კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, გვ. 36

რუფციის დონის საშიშ, მაღალ ზონაში, აზერბაიჯანთან შედარებით არც საქართველომ „დათმო“ პოზიციები. რაც შეეხება სომხეთს მან უფრო მომგებიანი პოზიცია დაიკავა კორუფციის საშუალო დონის ქვეყნებს შორის.

მზარდმა პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა კორუფციამ და სამართლის ნორმების შელახვამ საშიშროების წინაშე დააყენა საქართველოში გარდამავალი პერიოდის დემოკრატიისა და საბაზზრო ეკონომიკის განვითარება, რის შედეგადაც ქვეყანაში 2003 წელს ხელისუფლება შეიცვალა.⁷⁸

რევოლუციის შემდეგ ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა ძალებმა მოახდინეს კორუფციასთან ბრძოლის დაწყების დეკლარირება და დაიწყეს რადიკალური ქმედებები. სწრაფი ანტიკორუფციული რეფორმების მომხრე ახალმა პარლამენტმა მიიღო რამდენიმე კანონი, რითაც ნავარაუდევია იყო კორუფციის შემცირება. კერძოდ ცვლილებები შევიდა:

- „პროკურატურის შესახებ“ კანონში და „საქართველოს ადმინისტრაციულ-საპროცესო კოდექსში“, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან უკანონოდ შეძენილი ქონების კონფისკაციას, პროკურატურისა და სასამართლო სისტემის აქტიური ამოქმედების გზით;⁷⁹
- „სახელმწიფო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ“ კანონში, რაც მიზნად ისახავდა სახელმწიფო სამსახურში მყოფი პირების კეთილსინდისიერების შემოწმებას;⁸⁰ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში, რომლებიც ითვალისწინებდნენ მძიმე დანაშაულების გამოძიების

⁷⁸ „კორუფციისგან თავისუფალი საზოგადოება“ – კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, გვ. 30.

⁷⁹ „პროკურატურის შესახებ კანონი“ ცვლილებები, 2003 წელი.

⁸⁰ „სახელმწიფო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.

პროცესში ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაზე წამო-
სული პირების სამართლებრივ დაცვას; ⁸¹

კანონში „ფინანსური პოლიციის შესახებ“, რომელმაც
ხელიშეუწყო ფინანსური კორუფციის წინააღმდეგ ეფექ-
ტურ ბრძოლას; ⁸²

კანონში „განვითარებისა და რეფორმების შესახებ“, რო-
მელიც მექრთამეობის შემცირების მიზნით, ყურადღების
კონცენტრაციას ახდენს პასუხისმგებელი საჯარო მოხ-
ელეებისათვის მაღალი ხელფასის გადახდაზე. ⁸³

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ რიგ შემთხვევებში ან-
ტიკორუფციული ძალისხმევა დაკავშირებული იყო მთელ
რიგ პროცედურულ დარღვევებთან და იმდროინდელი ხე-
ლისუფლება თავისი მოქმედების გამართლებას საქარ-
თველოში არსებული მდგომარეობით ცდილობდა.

საერთაშორისო ორგანიზაციის „საერთაშორისო გამჭირ-
ვალობა“ კორუფციის აღქმის ინდექსის მაჩვენებლის მიხედ-
ვით:

- საქართველომ 2002 წლის მონაცემებით დაიკავა 85-ე ად-
გილი, ხოლო

საქართველომ 2003 წელს გადაინაცვლა 124-ე ადგილზე
2005 წელს მიუხედავად ხელისუფლების მიერ გატარე-
ბული ანტიკორუფციული ღონისძიებებისა საქართველომ
133-ე ადგილი დაიკავა⁸⁴

ბუნებრივია, შეიძლება გაჩნდეს კითხვა რატომ არ მოხდა
კორუფციასთან ბრძოლის ინდექსის შემცირება გატარებუ-
ლი რეფორმების ფონზე? ალბათ, პასუხი იმ შეცდომებში

⁸¹ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 2003 წელი.

⁸² „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.

⁸³ „განვითარებისა და რეფორმების შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.

⁸⁴ <http://transparency.ge/nis/ka/2011/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98> – საერთაშორისო გამჭირვალობა საქართველო.

უნდა ვეძებოთ, რომელიც იმდროინდელი ხელისუფლების რევოლუციური ლოზუნგის განხორციელების უსისტემო, სტრატეგიის არ მატარებელ ქმედებებს უკავშირდება, რადგანაც როდესაც არ არსებობს გრძელვადიანი სტრატეგია, ვერ იარასებებს შედეგზე ორიენტირებული რეფორმა და მას მხოლოდ მოკლევადიანი ეფექტი ექნება.

დღეს არსებული მონაცემებით:

მსოფლიო ბანკის შეფასებით, „საქართველომ დაამსხვრია მითი, რომ კორუფცია კულტურული ფენომენია. საქართველომ შეძლო დაემტკიცებინა, რომ წარმატების მიღწევა შესაძლებელია დროის შედარებით მოკლე პერიოდში, თუკი ამისთვის იქნება მტკიცე პოლიტიკური ნება და მთავრობის კოორდინირებული მოქმედება.“⁸⁵

საერთაშორისო გამჭვირვალობის (Transparency International) გლობალური კორუფციის ბარომეტრის 2013 წლის შედეგების თანახმად, ბოლო 12 თვის განმავლობაში საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 4%-ს მოუწია ქრთამის გადახდა. ამასთან, გამოკითხულთა 70% მიიჩნევს, რომ ბოლო ორი წლის განმავლობაში კორუფციის დონე შემცირდა.⁸⁶

“Trace Inetrnational”-ის 2014 წლის კორუფციული რისკები ბიზნესისთვის ინდექსის მიხედვით საქართველო მე-11 ადგილს იკავებს მსოფლიოს 197 ქვეყანას შორის და წინ უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორიცაა ნორვეგია, ჰოლანდია, საფრანგეთი, შვეიცარია, დიდი ბრიტანეთი და ავსტრია. საქართველოსთვის ყველაზე დაბალ კორუფციულ რისკად არის შეფასებული ბიზნესის და მთავრობის ურთიერთობის, ასევე სახელმწიფო სერვისების გამჭვირვალობის კომპონენტები.⁸⁷

⁸⁵ მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: საქართველოს გატარებული რეფორმების ქრონიკა“ (2012).

⁸⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა „გლობალური კორუფციის ბარომეტრი“ (2013).

⁸⁷ მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: საქართველოს გატარებული რეფორმები სქრონიკა“ (2012).

მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ 2014 წლის მონაცემებით საქართველო პირველ ადგილზეა კორუფციის დაბალი მაჩვენებლით აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონის 13 ქვეყანას შორის, ხოლო მსოფლიო რეიტინგში 24-ე ადგილს იკავებს კორუფციის არარსებობის თვალსაზრისით.⁸⁸

მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ 2014 წლის მონაცემებით საქართველო პირველ ადგილზეა კორუფციის დაბალი მაჩვენებლით აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონის 13 ქვეყანას შორის, ხოლო მსოფლიო რეიტინგში 24-ე ადგილს იკავებს კორუფციის არარსებობის თვალსაზრისით.⁸⁹

საქართველოს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მსოფლიო ბანკის Worldwide Governance Indicators-ისანგარიშის თანახმად. 2013 წლის მონაცემებით, მთავრობის ეფექტიანობის მაჩვენებლის მიხედვით საქართველო რეგიონში ლიდერობს 69.39%-ით. ამავე რეიტინგის შესაბამისად, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საქართველოში კორუფციის კონტროლის მაჩვენებელი – 2013 წლის მონაცემებით საქართველოს მაჩვენებელი 66.5%-სუტოლდება.⁹⁰

ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო მმართველობის სისტემისა და კორუფციისაგან თავისუფალი გარემოს შესაქმნელად საქართველოში გატარებული კომპლექსური პოლიტიკა და თამაში ნაბიჯები წარმატებული და შედეგიანი იყო. კერძოდ,

⁸⁸ მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ (2014).

⁸⁹ მსოფლიო ბანკი, Worldwide Governance Indicators, (2013).

⁹⁰ მსოფლიო ბანკი, Worldwide Governance Indicators, (2013).

განვითარდა სახელმწიფო შესყიდვების სფერო, გაიზარდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა, გარდაიქმნა საჯარო სერვისების მიწოდების სფერო, გაუმჯობესდა საჯარო ფინანსების სისტემა, განვითარდა საბაჟო და საგადასახადო სფერო, გაიზარდა საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხი და საზოგადოების მხრიდან ხელისუფლების ნდობა.

ამავდროულად, უნდა გავაცნობიეროთ, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი რეფორმა ან დროში შეზღუდული პროცესი. კორუფციის პრევენცია საჭიროებს მუდმივ და განგრძობად ძალისხმევას კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის, ასევე საზოგადოების მენტალურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ისეთი სირთულეები, როგორიცაა ადმინისტრაციული კორუფციის მაღალი დონე, სუსტი სახელმწიფო მმართველობა, ადმინისტრაციული ბარიერები და არაეფექტური სამართლებრივი სისტემა, ქვეყანაში გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად ანტიკორუფციული დღის წესრიგის მთავარ ამოცანას აღარ წარმოადგენს.

მიუხედავად აღნიშნულისა, კვლავ რჩება რამდენიმე საკითხი, რომელიც საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით უნდა დაზუსტდეს და ასახვა ჰპოვოს ეროვნულ კანონმდებლობაში, მათ შორის გადასახედია ქრთამის აღების დროს საკითხი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სანქციების ზედა ზღვართან, ეფექტური აღსრულების მექანიზმის დანერგავსთან დაკავშირებით. ასევე მნიშვნელოვანია აქტიური თანამშრომლობა სამართალდამცავ ორგანოებს შორის ინფორმაციის გაცვლის კუთხით.

როგორ უნდა მოვიქცეთ?

ეროვნულ დონეზე აუცილებელია ეფექტური კორდინირების მექანიზმის შექმნა და ამ მიზნის მისაღწევად ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის მხარდაჭერა კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმით. ამის შემდგომ უკვე უნდა მოხდეს არსებული შედეგების მონიტორინგი და შეფასება, რათა მომავალში გავაუმჯობესოთ და უფრო მეტად დავხვეწოთ მიღებული შედეგები.⁹¹

რამდენად საჭიროა განათლებისა და ცნობიერების ამაღლება?

სახელმწიფოს მიზანი უნდა იყოს კორუფციის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, მიმდინარე ანტიკორუფციული რეფორმების, მიღწეული შედეგებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება და საზოგადოების ჩართვა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

ჩვენი სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და კორუფციის მიმართ საზოგადოებაში მკვეთრი უარყოფითი დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად განაპირობებს ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანობასა და სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომების წარმატებას.⁹² კორუფციის შემთხვევების მინიმუმამდე დასაყვანად მნიშვნელოვანია ამ საქმეში საზოგადოების როლის გააქტიურება.

მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტიროგორც ვიცით არის მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების განვითარება, ასევე მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლება და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

⁹¹ [http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F29.10.14%2F%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%AE%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%A0%E1%83%90%20\(XIII\)%20Final_07.06.2015.pdf](http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F29.10.14%2F%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%AE%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%A0%E1%83%90%20(XIII)%20Final_07.06.2015.pdf) – ღია მმართველობის ფორუმი.

⁹² გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო (2003).

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2013 წლის გლობალური კორუფციის ინდექსის თანახმა,⁹³ საქართველოს მოსახლეობის 87%-ს სურვილი აქვს ჩართული იყოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში საქართველოში არ არსებობდა ანტიკორუფციულ საკითხებში საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სტრატეგია, სამოქალაქო საზოგადოებასთან ცნობიერების ამაღლების მიზნით არაერთი ღონისძიება ჩატარდა. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ორგანიზებით იმართებოდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე შეხვედრები, საჯარო და სტუდენტური ღონისძიებები, იბეჭდებოდა საინფორმაციო ბუკლეტები და ბროშურები, შუქდებოდა მიმდინარე მოვლენები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით და სხვ. ამასთან, უზრუნველყოფილია ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს შეფასების ანგარიშებისა და ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში მომზადებული ანგარიშების ხელმისაწვდომობა.⁹⁴

როგორც ვხედავთ დიდი სამუშაო იქნა ჩატარებული საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების კუთხით, თუმცა მომდევნო წლებში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებამ უფრო მასშტაბური და სისტემური სახე უნდა მიიღოს. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში უნდა მოიცავდეს როგორც საგანმანათლებლო ღონისძიებებს და საინფორმაციო კამპანიებს, ისე მიღებული შედეგებისა და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ საზოგადოების სათანადო და მუდმივ ინფორმირებას,

⁹³ <https://drive.google.com/file/d/0B2mc2XAKbw2tc1lDaHZZZFRVZ2M/view-> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015.

⁹⁴ <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/170>.

შესაბამის სფეროებში არსებული კორუფციული რისკებისა და არსებული ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას და საინფორმაციო შეხვედრების გამართვას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. აუცილებელია განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრები მოსახლეობის ჩართულობა და მათთვის ცნობიერების ამაღლება ამ კუთხით. საზოგადოებისთვის იმ პოტენციალის დანახვა, რაც მათშია და როგორ შეუძლიათ გამოიყენონ იგი ჩვენი ქვეყნის უკეთესი განვითარებისთვის.

საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკაში ვკითხულობთ, თუ რა მიმართულებით უნდა გაძლიერდეს მუშაობა

- კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული შედეგებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ საზოგადოების მუდმივი ინფორმირება;
ანტიკორუფციულ საკითხებზე საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავება;
ანტიკორუფციულთემებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება საგანმანათლებლო დანესებულებებში;
საზოგადოების ინფორმირება კორუფციის შესაძლო მასშტაბების, არსებული რისკებისა და საფრთხეების შესახებ;
ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში სამოქალაქო საზოგადოების სისტემატური მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

ზემო აღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე გადავწყვიტე ჩამეტარებინა კვლევა საჯარო უწყებებში, და უშუალოდ იქ მომუშავე საჯარო მოხელეებისგან მიმეღო ინფორმაცია მათ უწყებაში არსებული მდგომარეობის შესახებ და გამეგო მათი ხედვა მათსავე უწყებების წინაშე არსებული გამოწვევების შეს-

ახეზ. ამ მიზნით მოვამზადე სპეციალურად შედგენილი კითხვარი, რომელიც დაურიგდა საქართველოში არსებულ საჯარო დაწესებულებებს. კითხვარი შედგებოდა 5 კითხვისგან. თანამშრომლებს ვთხოვეთ მაქსიმალურად განეცხადათ პასუხები კითხვებზე და მოეწოდებინათ ინფორმაცია სრულად და ამომწურავად.

ხართ თუ არა საჯარო მოსამსახურე? – კი
არა

(გთხოვთ აუცილებლად შემოხაზოთ პასუხი)

მიგაჩნიათ თუ არა, რომ მკაცრი სანქციები შეამცირებენ კორუფციას და იმაზე უკეთ შეუწყობენ ხელს საჯარო სამსახურის ეთიკის განვითარებას, ვიდრე კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით გატარებული სხვა ზომები, როგორიცაა მაგალითად ეთიკური განათლება, კორუფციის შედეგებისა და მისგან გამონეული ზიანის შესახებ ცნობიერების ამაღლება, საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალო ბის უზრუნველყოფა და სხვები?

თვლით თუ არა, რომ შავი სიის წარმოება სასარგებლო იქნება საჯარო სამსახურისთვის?

რამდენად ხშირად გაქვთ ხელმძღვანელობასთან შეხვედრები ეთიკური ქცევის საკითხებთან დაკავშირებითა და არის თუ არა ეს შეხვედრები სასარგებლო?

გაქვთ თუ არა რჩევების ყუთი? მიგაჩნიათ თუ არა, რომ რჩევების ყუთი დაეხმარება თქვენს ორგანიზაციას?

მონიტორინგის საფუძველზე რა სანქციებია თქვენს საჯარო სამსახურში ყველაზე მეტად გამოყენებული? (პროცენტულად)

აღნიშნული კითხვარი საჯარო დაწესებულებებს დაურიგდათ 2016 წლის 7 ნოემრიდან 2017 წლის 20 იანვრამდე პერიოდში. თითო დაწესებულებაში გაიგზავნა 50 – 50 კითხვარი, ჯამში სულ – 450 კითხვარი დარიგდა. თითოეულმა საჯარო დაწესებულებამ მოგვანოდა შევსებული კითხვარები. ჯამში სულ მივიღეთ – 435 შევსებული კითხვარი.

კვლევის ფარგლებში გამოიკითხა 10 უწყება. (იხილეთ დანართი №2) თითოეულ უწყებაში 5 მაღლი რანგის, 10 საშუალო რანგისა და 30 თანამშრომელი. მთლიანი მასშტაბური ამონაგები სტატისტიკური მონაცემებით საქართველოში არის დაახლოებით 52 000 საჯარო მოხელე, რეპრეზენტატული ამონარჩევი კი 4 % ცდომილებითა და 90 % უტყუარობის ალბათობით (აღნიშნული შემონგებულია შამპლე შიზე ჩალ-ცულატონ- ის მიხედვით) კვლევის შედეგების სანდოობისთვის საკმარისი იყო 420 საჯარო მოხელის გამოკითხვა. ჩვენს შემთხვევაში გამოკითხულ იქნა 435 საჯარო მოხელე.

დანართი №2:

საჯარო დაწესებულებები სადაც კვლევა ჩატარდა:

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო
თავდაცვის სამინისტრო
ფინანსთა სამინისტრო
მთავრობის კანცელარია
იუსტიციის სამინისტრო
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
იუსტიციის სახლი
სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო
ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო
ქ. თბილისის მერია

კვლევის შედეგად კითხვარზე პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

გამოკითხულთა მხოლოდ დაახლოებით 5 % თვლის რომ

აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებში შავი სიის არსებობა.

გამოკითხულთა დაახლოებით 55% აღნიშნავს, რომ ეთიკური ქცევის საკითხებთან დაკავშირებით აქვთ პერიოდული შეხვედრები ხელმძღვანელობასთან და ეს შეხვედრები მათთვის სასარგებლოა. დანარჩენი მიუთითებს რომ მსგავსი შეხვედრები მათ საჯარო დაწესებულებებში არ არსებობს.

გამოკითხულთა დაახლოებით 95% მიუთითებს რომ მათ დაწესებულებაში რჩევათა ყუთი არ არსებობს. დანარჩენი მიუთითებს რომ არი მსგავსი ტიპის პატარა ყუთი, თუმცა იქვე მიუთითებენ, რომ მათ პირადად არასდროს უსარგებლით.

გამოკითხულთა აბსოლიტურად უმრავლესობამ მიუთითა, რომ არ აქვთ ამის შესახებ ინფორმაცია, ვინაიდან მათ მიმართ არასდროს ყოფილა სანქციები გამოყენებული.

ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა სანქციებია გამოყენებული საჯარო დაწესებულებებში, ვეცადეთ მოგვეპოვებინათ თვით საჯარო დაწესებულებებიდან, თუმცა რამდენადაც ჩვენთვის გახდა ცნობილი ეს ინფორმაცია არ არის საჯარო და ამდენად მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას მოგვანოდონ ზემო აღნიშნული.

საბოლოოდ, მოწოდებული შევსებული კითხვარის ანალიზმა საშუალება მოგვცა გაგვეკეთებინა დასკვნა – გამოკითხულთა ფაქტობრივად 100 % მიიჩნევს, რომ საჯარო სამსახურის ეთიკის განვითარებისა და კორუფციის შემცირების ყველაზე ეფექტური გზაა ეთიკური განათლების, კორუფციის შედეგებისა და მისგან გამოწვეული ზიანის შესახებ ცნობიერების ამაღლება, საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და ამ მიმართულებით განხორციელებული სხვადასხვა ღონისძიებებია.

3.1.9. საჯარო მოხელის ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაციის მონიტორინგის სიტემები

ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების არსებობა კორუფციასთან ბრძოლის ერთერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი და აპრობირებული მეთოდია მრავალ ქვეყანაში. აღსანიშნავია, რომ იმ სახელმწიფოებში სადაც მთავრობა ვერ უზრუნველყოფს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას, უფრო მეტია შესაძლებლობა, მაღალი რანგის თანამდებობის პირებმა აიღონ ქრთამი, ან არაკეთილსინდისიერად გამოიყენონ საკუთარი თანამდებობრივი მდგომარეობა, რაც საზოგადოებაში ხელისუფლების მაღალჩინოსნებისადმი უნდობლობას იწვევს. საქართველოში, 2010 წლიდან დეკლარაციების წარდგენა ხდება საჯარო სამსახურის ბიუროში, ელექტრონული პორტალის საშუალებით (www.declaration.gov.ge), სადაც ჩაბარებიდან 48 საათში ავტომატურად ქვეყნდება დეკლარაციები. ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია, გაეცნოს თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას. მსგავსი საჯაროობა საზოგადოების მხრიდან თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების კონტროლის ერთერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. თუმცა, ამავე დროს დეკლარაციების საჯაროობა არ არის მათში ასახული ინფორმაციის სისწორის გარანტი. აუცილებელია, შეიქმნას შესაბამისი სამსახური და სისტემა რომელიც გადაამოწმებს თანამდებობის პირთა მიერ დეკლარაციაში გაცხადებულ ინფორმაციას, რაც საზოგადოების მხრიდან ხელისუფლებისადმი ნდობას მნიშვნელოვნად გაზრდის.

მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციით (ევროსაბჭოს ფარგლებში შექმნილი კორუფციის წინააღ-

მდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), ეკონომოკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ასევე ევროსაბჭოს „აღმოსავლეთ პარტიორობის“ ფარგლებში (EAP)) და სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, შეიქმნას ამ დეკლარაციების მონიტორინგის 4 მექანიზმი, რითაც მოხდება შესაბამისი სამსახურის მიერ დეკლარაციაში შეტანილი ინფორმაციის სისწორის დადგენა. აღსანიშნავია, რომ დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა უმრავლეს სახელმწიფოებში არსებობს. განსაკუთრებით გავრცელებულია აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში: ლატვია, ესტონეთი, რუმინეთი, უკრაინა,⁹⁵ სადაც დეკლარაციების შემოწმება სხვადასხვა საფუძვლით და სისტემით ხდება, თუმცა საერთო ჯამში მისი მიზანია კორუფციული რისკების შემცირება საჯარო სამსახურში და სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების გაზრდა. აღნიშნული კვლევის მიზანია მიმოიხილოს თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემები სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე. კვლევაში დეტალურადაა განხილული მონიტორინგის სისტემის ყველა კომპონენტი, როგორიცა:

- შემოწმების კრიტერიუმები, შემოწმების ფარგლები, შემოწმებაზე უფლებამოსილი ორგანოები, სანქციები და დეკლარაციებთან დაკავშირებული სხვა აქტუალური საკითხები.

შესამოწმებელი დეკლარაციების შერჩევის კრიტერიუმები თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის ყველა დეკლარაციის ნამდვილობის დადგენა ძალიან დიდ დროსა და ხარჯებთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, მოწმდება მხოლოდ განსაზღვრული რაოდენობის დეკლარაცია,

⁹⁵ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

რომელთა შერჩევა სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა მეთოდით ხდება. კერძოდ, არსებობს შემდეგი ფართოდ გავრცელებული მექანიზმები: შემონმება მაღალი რანგის თანამდებობის მიხედვით – მხოლოდ იმ თანამდებობის პირების დეკლარაციების შემონმება, რომელთაც უფრო მაღალი კორუფციული რისკის შემცველი პოზიციები უკავიათ. როგორც წესი მათი რიცხვი არ არის დიდი და ნაკლები რესურსის დახარჯვაა საჭირო მათი გადამონმებისთვის, თუმცა, ამ მიდგომის ნაკლი მდგომარეობს იმაში, რომ სრულად გადაუმონმებელი რჩება შედარებით დაბალი რანგის თანამდებობის პირების დეკლარაციები. აქედან გამომდინარე, ეს მიდგომა ეფექტური იქნება მხოლოდ სხვა სისტემებთან ერთად. (ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატია, ესტონეთი, კოსოვო, ლიტვა, მონტენეგრო და სლოვენია)⁹⁶ შემონმება დეკლარაციაში წარდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით – ამ შემთხვევაში, დეკლარაციაში წარდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე იწყება შემონმება, მაგალითად თუ აღმოჩნდა სიმდიდრის მკვეთრი ზრდა, ან შეუსაბამობა შემოსავალსა და დეკლარირებულ ქონებას შორის. (ალბანეთი, ბელარუსი, ყაზახეთი, კოსოვო, ლატვია, ლიტვა, მაკედონია, სლოვენია, ტაჯიკეთი) შემონმება უფლებამოსილი ორგანოების ინიციატივით – როდესაც გავრცელდება ინფორმაცია თანამდებობის პირის უსაფუძვლო გამდიდრების, ან ისეთი ცხოვრების სტილის შესახებ რომელიც არ შეესაბამება მის დეკლარირებულ ქონება ან სხვა დარღვევის შესახებ, უფლებამოსილ ორგანოს შეუძლია, მიიღოს გადაწყვეტილება მისი დეკლარაციის გადამონმების შესახებ. (ალბანეთი, ბელარუსი, კოსოვო, ყირგიზეთი, ლატვია, მონტენეგრო, ტაჯიკეთი) შემონმება მოქალაქეთა საჩივრის საფუძველზე – იმ პირთა დეკლარაციების შემონმება, რომელთა არასათანადო ქცე-

⁹⁶ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

ვის შესახებ განცხადება იქნა მიღებული. მსგავსი საჩივარი მოითხოვს მნიშვნელოვან დასაბუთებას ეჭვის შესახებ, რათა თავიდან იქნას აცილებული ცრუ მხილებები. ამავე დროს არ განიხილება ანონიმური საჩივრები. მაგალითად, რუმინეთში განცხადებას უნდა ახლდეს დასაბუთება და ინფორმაციის წყარო, რომელსაც ეფუძნება ეჭვი, რადგან არ განიხილება ანონიმური ნ შეტყობინებები.⁹⁷ იმ პირთა მიმართ, რომელთა საჩივრებშიც მოყვანილი ფაქტები დაუსაბუთებელი და ჭეშმარიტებას მოკლებული აღმოჩნდება, დადგება მისი სისიხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. (ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ხორვატია, ესტონეთი, ყაზახეთი, კოსოვო, ლატვია, ლიტვა, მაკედონია, მონტენეგრო, რუმინეთი, სლოვენია, ტაჯიკეთი და უკრაინა)⁹⁸ შემომგება ცალკეული ფუნქციების საფუძველზე – ამ შემთხვევაში ხდება გარკვეული მოვალეობების მქონე მოსამსახურეთა დეკლარაციების პრიორიტეტად განსაზღვრა და გადამოწმება. გათვლილია იმ მოსამსახურეთა დეკლარაციების გადამოწმებაზე, რომლებიც ასრულებენ გარკვეული სახის მოვალეობებს. მაგალითად, მართავენ სახელმწიფო ფონდებს, შესყიდვებს და სხვა, მიუხედავად იმისა, თუ რომელ სახელმწიფო დანესებულებაში მუშაობენ. შემომგება დეკლარაციის წარუდგენლობის ან დაგვიანებული წარდგენის საფუძველზე – რამდენიმე ქვეყანაში შემომგების ავტომატური საფუძველი ხდება დეკლარაციის წარუდგენლობა ან დაგვიანებით მისი წარდგენა. (ბოსნია ჰერცეგოვინა, ესტონეთი, ყაზახეთი, მაკედონია, ლიტვა, რუმინეთი, სლოვენია) შემომგება შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე (Random Selection)

⁹⁷ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

⁹⁸ (OECD) კვლევა: "Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials – A TOOL TO PREVENT CORRUPTION", 2011 – ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის კვლევა.

დეკლარანტთა საერთო ბაზიდან წინასწარ განსაზღვრული რაოდენობის დეკლარაციის შემთხვევითი შერჩევა და შემოწმება. ეს მიდგომა თანაბრად ეხება როგორც მაღალი, ასევე შედარებით დაბალი რანგის თანამდებობის პირებს და მას შეუძლია, აღმოფხვრას ისეთ ძირითადი საფრთხეები, როგორიცაა თვითნებობა და პოლიტიკური გავლენა. (ალბანეთი, ბელორუსი, ესტონეთი, ლატვია, სლოვენია) დეკლარაციების შემოწმების ფარგლები ის თუ რაზე ხდება ყურადღების გამახვილება, დეკლარაციის შემოწმებისას დამოკიდებულია სისტემაზე და იმ ინფორმაციაზე, რომელიც გათვალისწინებულია დეკლარაციის ფორმით.⁹⁹

ინტერესთა კონფლიქტის სისტემებში მოწმდება საჯარო მოსამსახურის პერსონალური, ფინანსური ინტერესებისა და მისი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხი. ქონებრივი დეკლარაციების სისტემებში მოწმდება დეკლარაციაში ქონების შესახებ ასახული ინფორმაციის სიზუსტე და ხდება იმ ცვლილებებისა და შეუსაბამოების აღმოჩენა, რომელიც არსებობს შემოსავალსა და ქონებას შორის. შემოწმების უფლებამოსილების ფარგლები განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით. სისტემა წინასწარ განსაზღვრავს თუ დეკლარაციიდან რა ინფორმაცია უნდა დაექვემდებაროს გადამოწმებას. არსებობს შემოწმების რამდენიმე საფეხური:

- პირველადი შემოწმება – პირველადი შემოწმების დროს ხდება მხოლოდ იმის დადგენა დეკლარაცია ჩაბარდა თუ არა დროულად, ასევე ტექნიკურად სწორად არის თუ არა შევსებული ან რაიმე მნიშვნელოვანი ინფორმაცია ხომ არ არის გამოტოვებული. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში დეკლარაციების მხოლოდ დროულად ჩაბარებაზე ხორციელდება კონტროლი და საჯარო მოსამსახურის ბი-

⁹⁹ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

უროს მხოლოდ კონსულტაციების გაცემის უფლება აქვს დეკლარაციის ტექნიკურად სწორად ჩაბარებასთან დაკავშირებით.

- მარტივი შემონმება – რომელსაც ხშირად არითმეტიკულ და ლოგიკურ შემონმებას უწოდებენ, რომლის დროსაც ხდება გაცხადებული ქონების შემონმება. რამდენად სწორად არის შეფასებული რეალური ქონება და შემოსავლები, ხომ არ არის ინტერესთა კონფლიქტი.
- აუდიტი – ეს არის საფუძვლიანი შემონმება გარე რესურსების გამოყენებით. ამ დროს ხდება ინფორმაციის შემონმება ისეთ წყაროებთან როგორიცაა, მაგალითად, ბანკები და საჯარო რეესტრი. ამ პროცესის დროს შესაძლოა, მოხდეს ისეთი ინფორმაციის გადამონმებაც, როგორიცაა „ცხოვრების სტილის“ შემონმება, თანამდებობის პირის საცხოვრებელი ადგილის შემონმება. ამავე დროს აუდიტის დროს შესაძლოა, მოთხოვნილ იქნას ახსნა-განმარტება ან ზეპირი ჩვენების მიცემა.

ალბანეთში¹⁰⁰ შემონმების სტადიები მკაცრად გამიჯნულია ერთმანეთისგან: წინასწარი დამუშავება – ხორციელდება შევსებისას გაპარული შეცდომების და არასწორად გაცემული პასუხების აღმოჩენის მიზნით; არითმეტიკული/ლოგიკური შემონმება – დეკლარირებული ქონების შეფასების ნამდვილობა, შემოსავლების ნამდვილობა, ქონების შესაბამისობა კანონიერ შემოსავლებთან და ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის დადგენა; სრული რევიზია – დეკლარირებული ქონებისა და ფინანსური რესურსების ნამდვილობის დადგენა, წარმომავლობის წყაროს დადგენა და ინტერესთა კონფლიქტების გამოვლენა და ასეთის არსებობის შემთხვევაში,

¹⁰⁰ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

მათი აღმოფხვრა. ბულგარეთი¹⁰¹ – ეს მოდელი ნათელი მაგალითია იმისა თუ როგორ ხორციელდება თანამშრომლობა ბულგარეთის ეროვნული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოსა და სხვა დაწესებულებებს შორის, რომლებიც ვალდებული არიან, შეტყობინების მიღებიდან ორი თვის ვადაში მიაწოდონ გამოთხოვილი მასალა სამმართველოს. ბულგარეთის ეროვნული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოს თავმჯდომარე ვებ-გვერდზე აქვეყნებს დასკვნას და იმ უწყებათა ჩამონათვალს, რომლებმაც არ შეასრულეს თავიანთი ფუნქცია. დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში კი აუზნებს ეროვნული უსაფრთხოების სამმართველოს თავმჯდომარესა და ეროვნული საგადასახადო სამმართველოს აღმასრულებელ დირექტორს, რომლებიც შემოწმების დასრულებიდან 14 დღის ვადაში უბრუნებენ პასუხს. პასუხის მიღებიდან 7 დღის შემდეგ, ბულგარეთის ეროვნული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოს თავმჯდომარე აქვეყნებს აღნიშნულ დასკვნას საკუთარ ვებ-გვერდზე. ბევრ ქვეყანაში დეკლარაციების კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს ხელი მიუწვდება საბანკო სისტემიდან თანამდებობის პირების ანგარიშების შესახებ 9 ინფორმაციის მიღებაზე. ზოგ შემთხვევაში ეს ხდება უშუალოდ ბანკისგან მოთხოვნის საფუძველზე, ზოგ შემთხვევაში კი სასამართლოს ორდერით. საბანკო ანგარიშების მონაცემებზე ხელმისაწვდომობა პირდაპირი მოთხოვნის საფუძველზე სასამართლო ორდერის საფუძველზე.

ალბანეთი

ალბანეთში დეკლარაციების მიღებასა და მათ კონტროლს ახორციელებს ქონებრივი დეკლარაციებისა და აუდიტის ინსპექცია. ქონებრივი დეკლარაციებისა და აუდიტის ინსპექცია არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც

¹⁰¹ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

უზრუნველყოფს თანამდებობის პირთა ინტერესთა შეუ-
თავსებლობის კანონის აღსრულებას ალბანეთში. ეს ორგანო
ყოველწლიურად განიხილავს არჩევით თანამდებობზე მყოფი
პირებისა და გარკვეული რანგის საჯარო მოხელეების 4200
დეკლარაციას.¹⁰²

ამერიკა

ამერიკაში დეკლარაციებზე პასუხისმგებელი უწყება და
აღმასრულებელი უწყება ცალ-ცალკე ფუნქციონირებენ.
თანამდებობის პირები დეკლარაციას წარადგენენ იმ ტერი-
ტორიულ სააგენტოებში, სადაც უკავიათ პოზიცია (არსებობს
134 ასეთი სააგენტო) ან სამთავრობო ეთიკის სამსახურში. ეს
უწყებები არ განიხილავენ 10 დეკლარაციაში შეტანილი მო-
ნაცემების ნამდვილობას, დეკლარაციის გადამოწმება ხდება
მხოლოდ ველების სრულად შევსების მიზნით და პოტენცი-
ური ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად. თუ
არსებობს შესაბამისი საჩივარი, ან აშკარად არაკანონიერი
მონაცემია შეტანილი დეკლარაციაში, ეს უწყებები შემდეგი
გამოძიებისთვის საქმეს გადასცემენ გენერალურ ინსპექ-
ციას, ფედერალურ გამოძიებას ან იუსტიციის დეპარტამენ-
ტის ანტი-კორუფციულ განყოფილებას.¹⁰³

ბულგარეთი

ბულგარეთში შემოწმებას ახორციელებს ბულგარეთის
ეროვნული საკონტროლო სარევიზიო სამმართველო, რომლის
თავმჯდომარესაც აქვს უფლება, ინფორმაცია გამოითხოვს
სხვადასხვა უწყებებიდან, რომლებშიც შეიძლება რეგისტრი-
რებული იყოს დეკლარირებული ქონება.¹⁰⁴

¹⁰² "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 – მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

¹⁰³ "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 – მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

¹⁰⁴ "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 – მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

ესპანეთი

ესპანეთში დეკლარაციების კონტროლს ახორციელებს ინტერესთა კონფლიქტების მართვის სააგენტო. სააგენტო დეკლარაციების შემოწმებას იწყებს თუ შემოვიდა საჩივარი, თანამდებობების კატეგორიების მიხედვით, დეკლარაციის წარუდგენლობის (დაგვიანებით წარდგენის) და დეკლარირებულ ქონებასა და კანონიერ შემოსავლებს შორის შეუსაბამობის შესახებ. სააგენტოს შეუძლია, გამოითხოვოს ინფორმაცია საგადასახადო ორგანოებიდან და აქვს პირდაპირი წვდომა უძრავი ქონების რეესტრთან. რაც შეეხება საბანკო სისტემას, იქ დაცული ინფორმაცია ღიაა მხოლოდ სასამართლოებისთვის. პირს, რომლის დეკლარაციის შემოწმებაც ხდება, უფლება აქვს, მიიღოს ნებისმიერი ინფორმაცია შემოწმების ყველა ეტაპზე. სისხლისსამართლებრივი გადაცდომების ნიშნების შემთხვევაში, სააგენტო ვალდებულია, ინფორმაცია მიაწოდოს საგამოძიებო ორგანოებს (სახელმწიფო პროკურატურას).¹⁰⁵

ლიტვა

ლიტვაში თანამდებობის პირები, კატეგორიის მიხედვით, დეკლარაციას წარუდგენენ ან იმ უწყებას სადაც მუშაობენ, ან სამსახურებრივი ეთიკის მთავარ კომისიას. დეკლარაციების კონტროლს ახორციელებენ შემდეგი უწყებები: სამსახურებრივი ეთიკის მთავარი კომისია, სახელმწიფო საგადასახადო ინსპექცია, იმ 11 დაწესებულების უფლებამოსილი პირი, რომელშიც მუშაობს თანამდებობის პირი, სამართალდამცავი ორგანოები. დეკლარაციის შემოწმების შედეგები გადაეცემა სამსახურებრივი ეთიკის მთავარ კომისიას, რომელსაც შეუძლია, დაიწყოს დამატებითი შემოწმების პროცედურა, ან მიიღოს ზომები გამოვლენილი ფაქტების შესაბამისად. საქმეში სისხლისსამართლებრივი დარღვევის ნიშნების აღმოჩენის

¹⁰⁵ "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 _ მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

შემთხვევაში კომისია მასალებს გადაგზავნის პროკურატურასა და შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოებში.¹⁰⁶

რუმინეთი

რუმინეთში წარდგენილი დეკლარაციების შემოწმება ხდება ეთიკის ეროვნული სამმართველოს მიერ, „ეთიკის ეროვნული სამმართველოს დაფუძნების შესახებ“ კანონის თანახმად შემოსული საჩივრის საფუძველზე, ან ამის გადაწყვეტილებას იღებს ეთიკის ეროვნული სამმართველოს თავმჯდომარე, მასმედიის ან სხვა რომელიმე წყაროსგან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე. დეკლარაციების შემოწმების პროცესში ეთიკის ეროვნული სამმართველოს ინსპექტორებს დაშვება აქვთ შემდეგი უწყებების მონაცემთა ბაზებთან: საგადასახადო რეესტრი, პირად მონაცემთა ბაზა, მინის კადასტრი, ფინანსური დაზვერვის მონაცემთა ბაზა, ტრანსპორტის რეესტრის ბაზა, უძრავი ქონების რეესტრი და სხვა. სხვა სახელმწიფო და კერძო დაწესებულებები ვალდებული არიან, მოთხოვნიდან 10 დღის ვადაში გასცენ ინფორმაცია. შემოწმების დროს ინსპექტორის მიერ თუ იქნა აღმოჩენილი შეუთავსებლობის ან დეკლარაციაში არასწორი ინფორმაციის შეტანის შემთხვევები, საქმე გადაეცემა სასამართლოს დარღვევების დადასტურებისთვის. თუ სასამართლოს მიერ ბრალდებები არ დადასტურდა საქმე წყდება ინსპექტორის მიერ. დარღვევების დადასტურების შემთხვევაში, სასამართლო გამოიტანს შესაბამის გადაწყვეტილებას, რომელიც შეიძლება, გასაჩივრდეს შემდგომ ინსტანციაში. შეიძლება გამოყენებული იყოს ასევე დისციპლინური პასუხისმგებლობა, რომლის უმაღლესი ზომაც არის სამსახურიდან გათავისუფლება. 2008 წელს სასამართლოს გადაეცა 709 საქმე, ხოლო 2009 წელს-219. აქედან 80.5% მოგებულ იქნა. სამმართველო ვალდებულია, სერიოზული დარღვევების შესახებ აცნობოს

¹⁰⁶ “INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)”, 2009 _ მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

შინაგან საქმეთა ორგანოებს; ასევე, 12 შესაბამის შემთხვევებში, ინფორმაცია მიაწოდოს საგადასახადო ორგანოებს. დეკლარაციებში არასწორი ან არასრული ინფორმაციის მითითებისთვის სამმართველო საქმეს გადასცემს სასამართლოს და მოითხოვს ქონების კონფისკაციას.¹⁰⁷

უკრაინა

უკრაინაში სავალდებულო დეკლარაციების შემოწმებას ახორციელებს: სამოქალაქო სამსახურის მთავარი სამმართველო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, სახელმწიფო საგადასახადო ადმინისტრაცია და უშიშროების სამსახური. შერჩევით შემოწმებას ახორციელებს: სახელმწიფო საგადასახადო ადმინისტრაცია და სამართალდამცავი ორგანოები სამოქალაქო სამსახურის მთავარ სამმართველოსთან ერთად.¹⁰⁸

3.1.10.სანქციები

დეკლარაციების წარუდგენლობის, დაგვიანებული წარდგენის ან არასწორი ინფორმაციის შეტანისათვის გათვალისწინებული სანქციები შესაძლოა, იყოს სხვადასხვა სახის:

- ადმინისტრაციული – საყვედური,
- ჯარიმა,
- ხელფასის დროებითი დაკავება,
- ჩამოქვეითება, გათავისუფლება,
- საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა;
- სისხლისსამართლებრივი – პატიმრობა;

ასევე სანქცია თანამდებობის პირის რეპუტაციისადმი მიმართული – მაგალითად, იმ პირების ვინაობის ოფიციალ-

¹⁰⁷ "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 _ მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

¹⁰⁸ "INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS (Stolen Asset Recovery)", 2009 _ მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია.

ურ გაზეთში ან სააგენტოს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნება, ვინც არ მოახდენს დეკლარაციის შევსებას.¹⁰⁹

ალბანეთში – დეკლარაციებთან დაკავშირებული დარღვევებისთვის გათვალისწინებულია როგორც სისხლისსამართლებრივი, ასევე, ადმინისტრაციული სახის პასუხისმგებლობა. მაგალითად, 2008 წელს 4,200 დეკლარაცია იქნა დეკლარირებული, 11-მა თანამდებობის პირმა არ წარადგინა დეკლარაცია, 70 თანამდებობის პირს დაეკისრა პასუხისმგებლობა დაგვიანებული და არასრული ინფორმაციის წარდგენისათვის.¹¹⁰

ამერიკა – სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი სანქციები გამოიყენება დეკლარაციის წარუდგენლობის ან მასში არასწორი ინფორმაციის შეტანისათვის. იმ შემთხვევაში თუ დეკლარაცია არის არასრული, თანამდებობის პირს ეძლევა საშუალება, ჩაამატოს გამოტოვებული ინფორმაცია. ამერიკის შეერთებული შტატებში კანონით „სამთავრობო დაწესებულებებში ეთიკის შესახებ“ დეკლარირებასთან დაკავშირებულ დარღვევებზე თანამდებობის პირებისთვის განსაზღვრულია ჯარიმა ან თავისუფლების აღკვეთა ერთი წლის ვადით (ან ორივე ერთად) ჯარიმის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 50 000 ამერიკულ დოლარს.¹¹¹

გაერთიანებული სამეფო – საზოგადოებრივი პალატის წევრი დეკლარირებასთან დაკავშირებული ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, პლენარულ სხდომაზე ბოდიშს იხდის პალატის წინაშე.¹¹²

¹⁰⁹ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹⁰ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹¹ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹² www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის

გერმანია – ბუნდესტაგის ნევრს დეკლარაციის წარდგენისათვის დადგენილი ვადის დარღვევის გამო გამოეცხადება საყვედური.¹¹³

იტალია – თანამდებობის პირის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება დადგეს, როგორც დეკლარაციის წარუდგენლობის, ასევე დეკლარაციაში არასწორი ინფორმაციის შეტანისათვის.¹¹⁴

ლიტვა – კანონით „სახელმწიფო სამსახურში სახელმწიფო და კერძო ინტერესთა თანხვედრის მოწესრიგების შესახებ“ დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში, პირს ეკრძალება თანამდებობრივი დანიშნულება და პრემიის აღება დარღვევის აღმოჩენიდან ერთი წლის განმავლობაში. გათავისუფლების შემთხვევაში კი სამი წლის განმავლობაში არ შეიძლება დაინიშნოს სახელმწიფო სამსახურში. დეკლარაციის საერთოდ წარუდგენლობისა ან წარდგენილ დეკლარაციაში განზრახ არასწორი ინფორმაციის მითითებისათვის დგება თანამდებობის პირის ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი.¹¹⁵

რუმინეთი – ეთიკის ეროვნულ სამმართველოს, შემომგების შედეგად, უფლება აქვს, გამოიყენოს შემდეგი სახის სანქციები: ჯარიმა 150 დოლარამდე, დეკლარაციის წარუდგენლობისა ან დაგვიანებით წარდგენისათვის ან ინფორმაციის მიწოდებაზე 14 თვის შეკავებისთვის. 2009 წელს სამმართველოს მიერ დაჯარიმდა 2008 პირი (მათ შორის 300 მოსამართლე, პროკურორი და 2 მინისტრი), 2008 წელს კი – 2080. საფრანგეთი – დეკლარაციის წარუდგენლობისათვის

ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹³ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹⁴ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹⁵ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

არჩევით თანამდებობის პირებს ერთი წლით ეკრძალებათ არჩევნებში მონაწილეობა, ხოლო დანიშნული თანამდებობის პირები თავისუფლდებიან დაკავებული თანამდებობიდან.¹¹⁶

უკრაინა – დეკლარირებასთან დაკავშირებულ დარღვევებზე გამოიყენება დისციპლინური და ადმინისტრაციული სანქციები. დეკლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში, დგება სამართალდარღვევის აქტი, რომელსაც თან ახლავს ახსნა – განმარტება დეკლარაციის წარუდგენლობაზე. დეკლარანტის ხელმძღვანელის მიერ ხდება გადაწყვეტილების მიღება პირის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში გათავისუფლების მიზეზი აისახება შრომის წიგნაკში (2008 წელს ასეთი სანქცია გამოყენებულ იქნა მხოლოდ ერთი პირის მიმართ). დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი ინფორმაციის შეტანა ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას ჯარიმის სახით. ასევე შეიძლება იქცეს შემაფერხებლად დანიშნულების ან არჩევით ორგანოში არჩევისთვის.¹¹⁷

შვეიცარია – თუ პარლამენტის წევრი არ წარადგენს დეკლარაციას, ამის შესახებ კეთდება განცხადება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ხორვატია – შემოსავლისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შესახებ კანონში ცვლილებები ახალი შესულია. ცვლილებების შედეგად, დეკლარაციაში ცრუ ინფორმაციის მითითება ისჯება სამსახურიდან გათავისუფლებით და გათავისუფლებული პირისთვის 2-დან 5 წლამდე საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით. ხორვატიაში პირს, რომლის წინააღმდეგაც წარდგენილია განცხადება დარღვევების

¹¹⁶ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების კანონმდებლობის კვლევის საპროექტო სახელმძღვანელო. www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა. რაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹⁷ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

შესახებ, უფლება აქვს, წარმოადგინოს განმარტება, მონმე ან სხვა მტკიცებულება, რათა დაეხმაროს ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის კომისიას განხილვაში.¹¹⁸

საქართველო – დეკლარაციის წარუდგენლობა იწვევს პირის დაჯარიმებას 1000 ლარის ოდენობით, ამის შესახებ ბიუროს უფროსის მიერ გამოიცემა 15 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი – განკარგულება ჯარიმის დაკისრების შესახებ. ჯარიმის გადახდა არ ათავისუფლებს პირს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებისაგან. ჯარიმის დაკისრების შესახებ განკარგულების კანონიერ ძალაში შესვლიდან 2 კვირის ვადაში თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა გამოიწვევს პირისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას, რაც ასევე არ ათავისუფლებს მას დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებისაგან. ასეთ შემთხვევაში პირი ვალდებულია, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლის დღიდან 2 კვირის ვადაში წარადგინოს დეკლარაცია. სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევს დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანაც.¹¹⁹

გამოკითხული 87 ქვეყნიდან ჩანს ტენდენცია, რომ დეკლარაციის შეუვსებლობისა და დაგვიანებული შევსებისათვის ძირითადად გამოიყენება ადმინისტრაციული სანქციები და ჯარიმები, თუმცა, ცრუ ინფორმაციის შეტანისთ-

¹¹⁸ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

¹¹⁹ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლი: "ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ, ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა, – ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ას ოციდან ორას საათამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

ვის გადახრა ხდება სისხლისსამართლებრივი სანქციებისკენ (ავსტრიაში, საფრანგეთში, ირლანდიაში, იტალიაში, კორეაში და სლოვაკეთში დეკლარაციის წარუდგენლობა სისხლის სამართლის დანაშაულად ითვლება). ქვეყნების უმრავლესობაში დეკლარაციის არასრულად შევსებისთვის პირებს ეძლევათ დამატებითი შესაძლებლობა, დროის გარკვეულ მონაკვეთში სრულად შეავსონ დეკლარაცია. მნიშვნელოვანია, რომ ყველა ქვეყანას ჰქონდეს პროპორციული სანქციები დეკლარაციის შემონმების შედეგად აღმოჩენილი დარღვევებისთვის და რომ დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში სანქცია დროულად დაეკისროს პირს.¹²⁰

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლი: "ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ, ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა, – ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ას ოციდან ორას საათამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე."

თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა კომპლექსური საკითხია. უპირველეს ყოვლისა საჭიროა პოლიტიკური ნება თავად იმ თანამდებობის პირების, ვისი დეკლარაციებიც დაექვემდებარება შემონმებას. გარდა ამისა, აუცილებელია, მიღებულ იქნას მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რის საფუძველზეც შეიქმნება გარკვეული უწყება ან რომელიმე სამსახურს დაეკისრება ვალდებულება, მონიტორინგის წარმოების. კანონმდებლობით ასევე ნათლად უნდა განისაზღვროს თუ რა უფლებამოსილება ექნება ამ სამსახურს, ვინ უნდა შემონმდეს, რა უნდა შემონმდეს, რა ვადებში და ასე

¹²⁰ www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary – მსოფლიო ბანკის ქონებრივი დეკლარაციების შესახებ ელექტრონული ბიბლიოთეკა.

შემდეგ. ასევე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ის სანქციები (როგორც ადმინისტრაციული, ასევე სისხლისსამართლებრივი), რომელიც მოყვება დეკლარაციაში განზრახ არასწორი ინფორმაციის შეტანას. ყველა დეკლარაციის შემოწმება საკმაოდ დიდ დროსა და ხარჯებთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს, თუ როგორ უნდა მოხდეს შესამოწმებელი დეკლარაციების შერჩევა. ქართული მოდელის შესაქმნელად შესაძლოა, პრიორიტეტი მივანიჭოთ „შემთხვევითი შერჩევის პრინციპს“ (Random Selection),¹²¹ რომელიც ფართოდ გავრცელებულია აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში. გარდა ამისა, ეს სისტემა ასევე არის მკაფიოდ განსაზღვრული, დეპოლიტიზირებული და თანმიმდევრული. თუმცა, კვლევების თანახმად, რეკომენდებულია შემთხვევითი შერჩევის პრინციპთან ერთად, ამოქმედდეს სხვა მიდგომაც, მაგალითად, შემოწმება საჩივრის საფუძველზე, იმისთვის რომ არ გაიპაროს ისეთი დეკლარაცია, რომელშიც უფრო საეჭვოა დეკლარირებული ქონების წარმომავლობა ან დიდია ინტერესთა შეუთავსებლობის რისკი. ცრუ საჩივრების თავიდან ასაცილებლად ასეთი განაცხადი უნდა იყოს დასაბუთებული და არ უნდა იყოს ანონიმური. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება საქართველოში ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერებისკენ, მისი საშუალებით თანამდებობის პირთა შემოსავლები იქნება კიდევ უფრო გამჭვირვალე და სანდო, შესაბამისად გაიზრდება საზოგადოების წინაშე თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება.

¹²¹ <http://csb.gov.ge/uploads/Round-table-summary-16-July-GEO.pdf> – „თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა საქართველოში“ 2013 წელი.

3.2. საჯარო მოხელის ეთიკა სამსახურის დატოვების შემდგომ

3.2.1. სამსახურიდან გათავისუფლების წესი და პირობები

საჯარო მოხელის სამსახურთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველს საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების პირობები, როგორც წესი, კანონითაა განსაზღვრულია. ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების უფლება აქვს იმ პირს ან დაწესებულებას, ვინც იგი თანამდებობაზე დანიშნა. ეს ლოგიკურია, რადგან მოხელე სწორედ მის წინაშეა ანგარიშვალდებული. სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო პირობებს კანონი დეტალურად განსაზღვრავს კერძოდ:

საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 107-ე მუხლის მიხედვით, მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების სავალდებულო საფუძველებია:

ა) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;

ბ) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;

გ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;

დ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;

ე) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განზრახ ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;

ვ) ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ზედიზედ ორჯერ შეფასება;

ზ) მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ამ კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ორჯერ შეფასება;

თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა;

ი) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება;

კ) გარდაცვალება.¹²²

ხოლო რაც შეეხება მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების სხვა საფუძვლებს, ამავე კანონის 107-ე მუხლის მიხედვით, მოხელე შესლებელია სამსახურიდან განთავისუფლდეს:

ა) პირადი განცხადების საფუძველზე, გარდა ამ კანონის 54-ე მუხლის მე-ნ პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა;

ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით;

გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო;

დ) ამ კანონის 112-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება;

ე) „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსე-

¹²² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098> - “საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი”, 2015

ბლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.¹²³

შესაბამისად, როგორც ვხედავთ კანონი გვაძლევს ამომწურავ ჩამონათვალს, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება საჯარო მოხელემ დატოვოს მის მიერ დაკავებული თანამდებობა. ჩვენი შემდგომი საკითხი სწორედ იმას ეხება თუ როგორი ეთიკური ვალდებულებები ეკისრება მას სამსახურის დატოვების შემდგომ ჩვენი კანონმდებლობის მიხედვით.

3.2.2. სამსახურებრივი შეუთავსებლობა

საჯარო მოხელეებს გარდა უფლებებისა, გააჩნია მოვალეობებიც, რომელთა შესრულებაც მათ აკისრიათ. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით ჩამოთვლილია ეს მოვალეობები. ესენია: საიდუმლოს დაცვა, სამენარმეო საქმიანობის შეზღუდვა, პარტიული საქმიანობის შეზღუდვა, სამსახურებრივი შეუთავსებლობა და სხვა¹²⁴. ყველაზე პრობლემატურ საკითხს სწორედ ეს უკანასკნელი ნორმა წარმოადგენს, რადგანაც პრაქტიკაში ამ მუხლის სხვადასხვანაირად გაგება ხდება, ყველაზე ხშირად კი იგებენ ისე, თითქოს საჯარო მოხელეს არ აქვს უფლება სხვა სამსახურში იმუშაოს. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს ეკავოს სხვა თანამდებობა ან შეთავსებით ასრულებდეს სხვა ანაზღაურებად სამუშაოს სხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებაში, იყოს ნებისმიერი დონის წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი"¹²⁵ამ ნორმიდან ჩანს, რომ საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება,

¹²³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098> – "საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი", 2015

¹²⁴ "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, 2015

¹²⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, 2015

პარალელურად იყოს დასაქმებული სხვა სახელმწიფო თუ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოში. მიმაჩნია, რომ აღნიშნული ნორმა პრაქტიკაში სწორად არის გაგებული და სახელმწიფო მოსამსახურეს აძლევს უფლებას ეკავოს ანაზღაურებადი თანამდებობა იმავე უწყებაში, ან მისადმი სტრუქტურულად დაქვემდებარებულ ერთეულში, ვინაიდან თავიდან იქნეს აცილებული ინტერესთა შეუთავსებლობა და კორუფციის რისკი.

3.2.3. ზოგიერთი საზღვარგარეთის ქვეყნის მიმოხილვა

საერთაშორისო თანამეგობრობის ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული დოკუმენტები, რომლებიც საჯარო მოსამსახურის ქცევის წესებსა და საჯარო სამსახურში ეთიკის დაცვას შეეხებიან, როგორც წესი, შეიცავს რეკომენდაციებს პოსტსამსახურებრივი დასაქმების პერიოდის სამართლებრივი რეგლამენტაციის აუცილებლობის თაობაზე. გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ რეკომენდირებული „სახელმწიფო თანამდებობის პირთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსის“¹²⁶ მიხედვით, სახელმწიფო თანამდებობის პირი ვალდებულია, ოფიციალური თანამდებობიდან წასვლის შემდგომ ბოროტად არ გამოიყენოს ყოფილი სამსახურებრივი მდგომარეობა და იმოქმედოს კანონისა და ადმინისტრაციული დებულებების შესაბამისად“ (მე-2 თავის მე-7 პუნქტი). ევროპის საბჭოს მიერ რეკომენდირებულ “სახელმწიფო მოსამსახურეთა ქცევის მოდელურ კოდექსში”¹²⁷ ასევე მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის შეწყვეტის შემდგომი საქმიანობის რეგლამენტაციის საკითხებს. კერძოდ,

¹²⁶ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml

¹²⁷ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml , ცპაპტერ 26.

კოდექსის 26-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენება შემდგომში რაიმე სამსახურის მიღების მიზნით. ამასთან, მისი მომავალი საქმიანობის პერსპექტივამ არ უნდა წარმოშვას ინტერესთა კონფლიქტის რეალური ან პოტენციური შესაძლებლობა საჯარო სამსახურში მის ადრინდელ საქმიანობასთან მიმართებით. სახელმწიფო მოსამსახურე ასევე ვალდებულია, შრომითი დასაქმების თაობაზე ყოველი კონკრეტული წინადადების შეთავაზების, ასევე ნებისმიერ შრომით საქმიანობაზე თანხმობის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ აცნობოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს. ამასთანავე, ყოფილ საჯარო მოსამსახურეს გარკვეული დროის განმავლობაში შეზღუდული აქვს უფლება, იყოს ფიზიკური პირის ან ორგანიზაციის წარმომადგენელი (რწმუნებული) იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებშიც იგი მონაწილეობდა საჯარო სამსახურის სახელით, ან კონსულტაციებს უწევდა როგორც საჯარო მოსამსახურე. აღნიშნული კოდექსის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია, სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ არ გაავრცელოს, ან არ გამოიყენოს კონფიდენციალური ინფორმაცია, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებასთან დაკავშირებით, იმ შემთხვევების გარდა, როცა ეს ნებადართულია კანონმდებლობით. საჯარო მოსამსახურის პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები მოიცავს საჯარო სამსახურში ყოფნისას სამსახურის მოძიებისა და უშუალოდ შემდგომი დასაქმების პერიოდს და მიმართულია საჯარო სამსახურის მიმართ სახელმწიფო მოხელის ინტერესების პოტენციური ან რეალური კონფლიქტის თავიდან აცილებისაკენ. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება თავისი ყოფილი სამსახურებრივი მდგომარეობის არაკეთილსინდისიერი გამოყენება და პოსტსამ-

სახურებრივი დასაქმების პერიოდში უპირატესობის მიღება; შეღავათიან ან პრივილეგიურულ პირობებში საქმიანობა, ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამო მის ხელთ არსებული ინფორმაციის გამოყენებით რაიმე უპირატესობის მოპოვება მანამ, სანამ იგი საჯაროდ გაცხადდება. აღნიშნულ ნორმათა ამოქმედება რეალურ საფუძველს ქმნის იმისათვის, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის პერიოდში არამართლზომიერი სარგებლის მიღების შესაძლებლობა. აღნიშნული ღონისძიებები, ძირითადად, პრევენციული ხასიათისაა და მისი საბოლოო მიზანი კორუფციული ქმედების თავიდან აცილებაა.¹²⁸

თვალს თუ გადავავლებთ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას, თუ როგორ ხდება პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის რეგულირება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში გაერთიანებულ სამეფოში მინისტრებისათვის მოქმედებს სპეციალური ნორმები, რომლებიც მოცემულია „მინისტრთა ქცევისა და პროცედურული საქმიანობის ქცევის კოდექსში“¹²⁹, რომელშიც მოცემულია ის ვალდებულებები, რომლებიც ვრცელდება მინისტრზე, თანამდებობის დატოვების დღიდან ორი წლის განმავლობაში.¹³⁰

კანადაში სახელმწიფო მინისტრებისათვის პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის შეზღუდვის ვადა განსაზღვრულია ორი წლით, ხოლო სხვა რანგის მოხელეებისათვის – ერთი წლით. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია, სახელმწიფო მოხელის განცხადების საფუძველზე შეამციროს საჯარო მოსამსახურის დატოვების შემდგომ საქმიანობაზე დაწესებ-

¹²⁸ <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

¹²⁹ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128101412/http://www.ca.binetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code_1997.pdf

¹³⁰ <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

ული შეზღუდვების მოქმედების ვადა. ლიმიტირებული პერიოდის შემცირების საკითხის განსაზღვრა ხდება ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა: სახელმწიფო მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის დატოვების საფუძველი; მისი დასაქმების შემდგომი პერსპექტივები; მის ხელთ არსებული ინფორმაციის მნიშვნელობა; მისი გამოცდილებისა და პროფესიონალიზმის გადატანის მიზანშეწონილობა კერძო ან სხვა სახის სტრუქტურაში.¹³¹

აღსაღნიშნავია ისა გარემოებაც, რომ პოსტსამსახურებრივ საქმიანობაზე ზოგიერთ შემთხვევაში წესდება მუდმივი შეზღუდვა. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალურ მოხელეებს ეკრძალებათ გარკვეული სახის საქმიანობა როგორც მუდმივი, ისე განსაზღვრული ვადით (ერთი-ორი წელი) და იგი არსებითად დამოკიდებულია თანამდებობის პირის ყოფილ სამსახურებრივ მდგომარეობაზე. ორწლიანი შეზღუდვა წესდება იმ საქმიან კონტაქტებზე, რომლებიც შედიოდა თანამდებობის პირის კომპეტენციაში, მიუხედავად იმისა, პირადად იყო თუ არა იგი დაკავებული აღნიშნული საკითხებით. უფრო მეტიც, არა აქვს მნიშვნელობა, იცოდა თუ არა თანამდებობის პირმა ამ კონკრეტული საქმიანობის შესახებ. პირს, რომელსაც ეკავა მაღალანაზღაურებადი თანამდებობა, ეკრძალება საქმიანი ურთიერთობა ყოფილ თანამშრომლებთან ერთი წლის განმავლობაში. ამასთანავე, მათთვის დამატებით დაწესებულია შეზღუდვები დაწესებულებაში შესვლასთან დაკავშირებით, რათა გამოირიცხოს ყოფილ თანამშრომლებზე ინფორმაციის გადაცემის შესაძლებლობა. აშშ-ის კანონმდებლობით, თანამდებობის პირს სამუდამოდ ეკრძალება სხვა პირის სასარგებლოდ წარმომადგენლობის განხორციელება იმ საქ-

¹³¹ <http://www.oecd.org/mena/governance/35526941.pdf>, აქვე, <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

მეზე, რომელშიც იგი პერსონალურად მონაწილეობდა, თუ ფედერალურ ხელისუფლებას ამ საქმესთან დაკავშირებით გააჩნია არსებითი და პირდაპირი ინტერესები.¹³² საზღვარგარეთის ქვეყნებში პოსტსამსახურებრივ დასაქმებასთან დაკავშირებული ურთიერთობების რეგულირებას უპირატესად ახდენს ეთიკაზე ზედამხედველი ორგანო ან პირი. მაგალითად, აშშ-ში ფედერალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ეთიკაზე ზედამხედველი ორგანოს – მთავრობის ეთიკის ოფისის – კომპეტენციაში შედის: აღნიშნული პროცესის ადმინისტრირება; პოსტსამსახურებრივ პერიოდში სახელმწიფო მოხელის საქმიანობის მიზანშეწონილობისა და მართლზომიერების განსაზღვრა; აღნიშნულ საკითხებზე მოხელეთათვის კონსულტაციებისა და რეკომენდაციების გაწევა. იგი უფლებამოსილია, განსაზღვროს, რამდენად აკმაყოფილებს სახელმწიფო მოხელის პოსტსამსახურებრივი საქმიანობა მის მიმართ კანონით დადგენილ მოთხოვნებს და კომერციული საქმიანობის ან კერძო სექტორში მუშაობის დასაწყებად გაცეს შესაბამისი ნებართვა.¹³³

3.2.4. როგორია გათავისუფლებული საჯარო მოხელის ეთიკური ვალდებულებები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით?

გათავისუფლებული საჯარო მოხელის პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის რეგულირება ძალიან აქტუალურია საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის სტანდარტების ჩამოყალიბებისთვის. საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძველი რედაქციის 65-ე მუხლის მიხედვით, „გან-

¹³² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/207> აქვე, <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

¹³³ <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

თავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურე განთავისუფლების დღიდან 3 წლის მანძილზე არ შეიძლება სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში, ან ეწეოდეს საქმიანობას იმ სანარმოში, რომელსაც იგი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე სისტემატურად ზედამხედველობდა. ამ ხნის განმავლობაში მას, აგრეთვე, არა აქვს უფლება, ასეთი დაწესებულებიდან ან სანარმოდან მიიღოს შემოსავალი¹³⁴. აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონის ძველი რედაქცია არ ითვალისწინებდა აღნიშნული პროცესის ადმინისტრირებას, შესაბამისად, არ არსებობდა აღნიშნული პროცესის მაკონტროლებელი არავითარი ბერკეტი, რაც ფაქტობრივად არ იძლეოდა შანს გამოვლენილიყო კანონის მოთხოვნების დარღვევა. ამას ემატებოდა ისიც, რომ არ იყო განსაზღვრული პასუხისმგებლობა კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის გამო. შესაბამისად, ნორმას არ ჰქონდა არანაირი პრაქტიკული დატვირთვა, მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. 2003 წელს გამოქვეყნებულ სტატიაში „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“ ქალბატონ ნუნუ ოვსიანიკოვას ავტორობით ვკითხულობთ: „პოსტსამსახურებრივ პერიოდში საჯარო მოსამსახურის დასაქმების საკითხების შეფასება ჩვენი კანონმდებლობით ფაქტობრივად არ ხდება, ხოლო ის ნორმები, რომლებიც მოქმედებენ, აღნიშნულ პრობლემას ვერ წყვეტს, რადგან მთელი რიგი უმნიშვნელოვანესი საკითხების სამართლებრივი რეგულირების გარეშე წარმოუდგენელი გახდება პოსტსამსახურებრივი საქმიანობისა და ყოფილი სამსახურის ინტერესების კონფლიქტის თავიდან აცილება. პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის სფეროში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ასევე იმ ინფორმაციის გამოყენების საკითხებს, რომელიც საჯარო მოსამსახურისათვის ცნობილი გახდა მის სამსახურებრივ მდგომარეობასთან და-

¹³⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312> – საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, 1997

კავშირებით. ჩვენს კანონმდებლობაში ერთ-ერთი ნორმა, რომელიც უშუალოდ უკავშირდება ამგვარი ინფორმაციის გავრცელების საკითხს, გათვალისწინებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით. კერძოდ, 59-ე მუხლის შესაბამისად, „მოსამსახურეს ეკრძალება როგორც სამსახურებრივი ურთიერთობისას, ისე სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ გაავრცელოს სახელმწიფო, კომერციული საიდუმლოება, სხვა პირთა ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული მოთხოვნების დარღვევა შესაძლებელია, სისხლისსამართლებრივი დევნის საფუძველი გახდეს. აღსანიშნავია, რომ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი დგება არა უშუალოდ საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში ან საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ ინფორმაციის გამოყენების ნორმების დარღვევისათვის, არამედ იგი ზოგადი ხასიათისაა და ვრცელდება ნებისმიერ მოქალაქეზე. აღნიშნულ კონტექსტში მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია იმის აღნიშვნა, რომ ნორმათა უკეთ სისტემატიზაციის მიზნით, სასურველი იქნება, თუკი მომავალში ერთმანეთისაგან გაიმიჯნება დანაშაულის სუბიექტები და, შესაბამისად, მოხდება განსხვავებული სანქციების დადგენა, ვინაიდან საჯარო მოსამსახურის (მაგალითად, სახელმწიფო თანამდებობის პირის) სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის ხარისხი განსხვავდება სხვა ნებისმიერი მოქალაქის პასუხისმგებლობის ხარისხისაგან და, აქედან გამომდინარე, სანქციებიც, ვფიქრობთ, განსხვავებული უნდა იყოს.¹³⁵

დასკვნითი წინადადებების სახით შეთავაზებული იყო კონკრეტული ნაბიჯები:

¹³⁵ <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> - „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003

„საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და საზღვარგარეთის ქვეყნებში დამკვიდრებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, შესაძლებლად მიგვაჩნია, საჯარო მოსამსახურის პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის რეგლამენტირება მოხდეს შემდეგი ძირითადი მომენტების გათვალისწინებით: საკანონმდებლო დონეზე, ძირითადად „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონებში ცვლილებების შეტანის გზით, უნდა ჩამოყალიბდეს კონკრეტული ნორმები, ანუ დეტალურად განისაზღვროს ყველა ის შეზღუდვა, რომლებიც საჯარო მოსამსახურემ უნდა დაიცვას პოსტსამსახურებრივი დასაქმების პერიოდში და რომლებიც მოიცავს სამსახურის მოძიებასაც. აღნიშნული მოთხოვნების განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებულ იქნეს საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის სპეციფიკა, თანამდებობრივი ცენზი, რომლის შესაბამისად მოხდება შეზღუდვების მოქმედების პერიოდზე ლიმიტის შემოღება. ასევე მნიშვნელოვანია თანამდებობის პირთა ქონებრივი და საფინანსო მდგომარეობის საინფორმაციო ბიუროსა და ზოგადად დეკლარირების ინსტიტუტის როლის ახლებურად განსაზღვრა. შესაძლებელია, პოსტსამსახურებრივი დასაქმების პროცესის ადმინისტრირება განახორციელოს თანამდებობის პირთა ქონებრივი და საფინანსო მდგომარეობის საინფორმაციო ბიურომ. სასურველია, პოსტსამსახურებრივი დასაქმების პერიოდში საჯარო მოსამსახურის მიმართ განისაზღვროს ქონებრივი და საფინანსო მდგომარეობის დეკლარირების ვალდებულება. უპრიანი იქნება, თუ ეს პროცესი წარიმართება საჯარო მოსამსახურეების მიერ ქონებრივი და საშემოსავლო, ქონებრივი და საფინანსო მდგომარეობის დეკლარირების არსებული წესის ადაპტირების პირობებში. დეკლარირების პროცესის დამკვიდრებით, ერთი მხრივ, შესაძლებელი გახდება

პოსტსამსახურებრივ პერიოდში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, ხოლო, მეორე მხრივ, ყოფილი თანამდებობის პირის ფინანსური და ქონებრივი მდგომარეობის წარმოჩენა და საჯაროობის უზრუნველყოფა. პირველ შემთხვევაში, აღნიშნული ღონისძიება შესაძლებელს გახდის, თვალი გადავავლოთ თანამდებობის პირის განვლილ სამსახურებრივ საქმიანობას და ერთმანეთს შევადაროთ მისი ყოფილი და პოსტსამსახურებრივი ინტერესები. ამასთანავე, იგი დაგვეხმარება თანამდებობის პირის ლატენტური ინტერესების გამოვლენაში იმ შემთხვევაში, თუ იგი ამ ინტერესებს იყენებდა ყოფილი სამსახურის ინტერესების, ან კანონით დადგენილი მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ და ამით ქმნიდა მისთვის სასურველ პირობებს ახალ სამსახურში გადასვლასთან დაკავშირებით, ან კიდევ, მიზანმიმართულად და გააზრებულად მოქმედებდა, ახალი სამსახურის ინტერესების გათვალისწინებით, შემდგომი სარგებლის მისაღებად. გარდა ამისა, ყოფილი საჯარო მოსამსახურის ქონების ზრდის შემთხვევაში შესაძლებელი გახდება იმის დაფიქსირება, ხდება თუ არა ქონების გაზრდა შემოსავლების შესაბამისად. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი შესაძლოა, განხილულ იქნეს, როგორც მინიშნება არამართლზომიერი შემოსავლის არსებობაზე, რომელიც, თავის მხრივ, სრულიად შესაძლებელია, განპირობებული იყოს საჯარო სამსახურში ყოფნის პერიოდში მის მიერ დამალული შემოსავლებისა და ქონების მიღებით. დასასრულ, უნდა ითქვას, რომ დღეს პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის რეგლამენტაციის ნორმების არსებობის აუცილებლობის საკითხი ფართოდ ოპონირდება და ძირითად არგუმენტად გვევლინება მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებების შელახვა. ამავდროულად პრაქტიკამ თვალნათლივ დაგვანახვა, რომ საკითხი მოითხოვს აუცილებელ მონესრიგებას სამართლებრივი კუთხით. პოსტსამსახურე-

ბრივი საქმიანობის რეგლამენტირების ძირითად ბერკეტად მიგვაჩნია ისეთი სამართლებრივი ნორმების შემუშავება, რომელთა საფუძველზეც მოხდება პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა, დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის სათანადო პასუხისმგებლობის დაკისრება და პოსტსამსახურებრივი დასაქმების პროცესის ადმინისტრირების მექანიზმების შექმნა.¹³⁶

რა ხდება დღეს? შეიცვალა თუ არა მიდგომა ამ საკითხთან მიმართებით? საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი რედაქციით, გათავისუფლებული საჯარო მოსამსახურის სამსახურში შესვლისთვის დაწესებული შეზღუდვა საერთოდ ამოღებულია და კანონის ახალი რედაქცია ამის შესახებ არაფერს გვეუბნება. აღნიშნულის გადატანა მოხდა საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მე-13 მუხლში, ¹³⁷რომელიც ამოქმედდება 2017 წლის ივლისიდან. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნულის ნორმის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონიდან ამოღება და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში გადატანას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი გააჩნია, ვინაიდან კვლავ დგას საკითხის აქტუალობა – არ არსებობს საჯარო მოსამსახურის დასაქმების საკითხის შეფასებისთვის კონკრეტული ნორმები, რომელიც საშუალებას მოგვცემს ეს სფერო მონესრიგდეს და ერთხელ და საბოლოოდ თავიდან იქნას აცილებული პოსტსამსახურებრივი საქმიანობისა და ყოფილი სამსახურის ინტერესთა კონფლიქტის აცილება. გარდა ამისა, კანონის ახალი რედაქციით, პოსტსამსახურებრივი საქმიანობის სფეროში იმ ინფორმაციის გამოყენებაზე, ¹³⁶ <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> – „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003 ¹³⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550> – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 13.

რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა მისი სამსახურეობრივი მოვალეობიდან გამომდინარე, ერთ-ერთი ნორმა რომელიც ამ საკითხს არეგულირებდა ძველი რედაქციის 59-ე მუხლიდან გადავიდა ახალი რედაქციით 75-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც „მოხელე ვალდებულია როგორც სამსახურეობრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ისე სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგ არ გაავრცელოს სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოებები, სხვა პირის ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია (საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-4 ნაწილის გათვალისწინებით), რომლებიც მისთვის სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით გახდა ცნობილი.“ როგორც აღნიშნული დეფინიციიდან ჩანს, მოხელეს ეკისრება ვალდებულება დაიცვას თავისი სამსახურეობრივი მდგომარეობიდან მიღებული საიდუმლო ინფორმაცია, თუმცა პასუხისმგებლობის საკითხის გადანაცვება ისევ და ისევ ხდება საერთო წესით, კერძოდ შესაძლებელია დადგეს მოხელის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი საიდუმლო ინფორმაციის გაცემის გამო, თუმცა უშუალოდ პასუხისმგებლობა მის მიერ საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ ინფორმაციის გამოყენებაზე ანუ ამ ნორმის დარღვევის გამო არ ხდება. შესაბამისად ეს ინვეს დანაშაულის ჩამდენი სუბიექტების არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენებას, ვინაიდან საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობა ყოველთვის განსხვავდება სხვა სუბიექტის პასუხისმგებლობისაგან. გამომდინარე აქედან აუცილებელია საჯარო სამსახურის ბიურომ სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებთან კონსულტაციის საფუძველზე შეიმუშავონ კონკრეტული გეგმა ამ საკითხის დასარეგულირებლად და გადადგან ქმედითი ნაბიჯები, რათა ერთის მხრივ, საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნას

ნორმატიული ბაზა, რომელიც მოაწესრიგებს პოსტსამსახურეობრივი დასაქმების პერიოდში ეთიკური ვალდებულებების ზუსტ რეგლამენტაციას და მეორის მხრივ, შემუშავებული იქნება ამ საკითხის ადმინისტრირებისა და კონტროლის მექანიზმი.

3.2.5. მხილების ინსტიტუტი

მხილების ინსტიტუტს იცნობს მრავალი ქვეყანა, რომლებიც განსხვავებულად აწესრიგებენ ამ ინსტიტუტთან დაკავშირებულ საკითხებს. საქართველოში ეს ინსტიტუტი ახალია და მისი ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია საკანონმდებლო გარანტიების არსებობა. განვიხილოთ, თუ როგორ არეგულირებენ საზღვარგარეთის ქვეყნები მამხილებლის ინსტიტუტთან დაკავშირებულ პროცედურებს:

გაერთიანებულ სამეფოში მამხილებელთა დაცვა სამართლებრივად მოწესრიგებულია „საზოგადოებრივ ინტერესთა გამჟღავნების აქტით“ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კოდექსით¹³⁸. იგი ეხება მხოლოდ საჯარო სექტორში მომუშავე თანამშრომლებს და იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ საჯარო მოხელეებმა გაასაჩივრონ მხილებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. „საზოგადოებრივ ინტერესთა გამჟღავნების აქტში“ დიდი ყურადღება აქვს დათმობილი მხილებას, მის არსს, ვიდრე მამხილებელს, რადგან მამხილებელი მოისაზრება როგორც მოწმე, განმცხადებელი, მოსარჩელე. ამერიკის შეერთებულ შტატებში მხილებათა საკითხს აწესრიგებს 1989 წლის „მამხილებელთა დაცვის აქტი“¹³⁹. გაერთიანებულ სამეფოში მხილებასთან დაკავშირებული საქმეების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელია საჯარო

¹³⁸ საზოგადოებრივ ინტერესთა გამჟღავნების აქტი, დიდი ბრიტანეთი, 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/introduction>

¹³⁹ „მამხილებელთა დაცვის აქტი“, 1989 – <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c101:S.20.ENR>

სამსახურის კომისიონერთა ოფისიკომისიონერს თანამდებობაზე ნიშნავს დედოფალი. კომისიონერი არის დამოუკიდებელი და არ ითვლება საჯარო მოხელედ. მათ საქმიანობაში შედის საჩივრების გაცნობა და ზედამხედველობა შეფასების სისტემაზე საჯარო მოხელეთა კონკურსის დროს.¹⁴⁰ ამერიკის შეერთებულ შტატებში არსებობს ორი დაწესებულება, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან მხილებასთან დაკავშირებულ საქმეებზე, ესენია:

ა) სპეციალური კონსულის ოფისი – რომელიც არის პასუხისმგებელი მხილებათა მიღება, დევნასა და შედეგებზე;

ბ) შეფასების სისტემათა დაცვის საბჭო – პასუხისმგებელია სპეციალური კონსულის ოფისის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე.¹⁴¹ რაც შეეხება ავსტრალიას, აქ არსებობს საჯარო სამსახურის კომისიონერი და დამსახურების დაცვის კომისიონერი, რომლებიც ღებულობენ და იხილავენ მხილებათა საჩივრებს¹⁴². უნდა აღინიშნოს, რომ გაერთიანებულ სამეფოში "საზოგადოებრივ ინტერესთა გამჟღავნების აქტი" ეხება როგორც საჯარო, ასევე კერძო პირებს, რითაც ხაზი ესმევა იმას, რომ ორივე სექტორის თანამშრომლები თანაბრად დაცულნი არიან, ხოლო რაც შეეხება, ამერიკის, საქართველოს კანონმდებლობას ესენი ეხებიან მხოლოდ საჯარო მოხელეებს. განსხვავებული მდგომარეობაა ავსტრალიის საკანონმდებლო ნორმებში, რომლებიც მამხილებელთა ინსტიტუტს ეხება. ავსტრალიის კანონი იცავს როგორც მოქმედ, ასევე ყოფილ საჯარო მოხელეთა ინტერესებს. გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობის მიხედვით, ხდება მამხილებლის დაცვა, თუ აღ-

¹⁴⁰ შემაჯამებელი ანგარიში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კვლევა/ანალიზი/რეკომენდაციები, გაეროს ასოციაციის პუბლიკაცია, თბ, 2005 წელი;

¹⁴¹ Whitaker L.Paige "The Whistleblower Protection Act", CRS Report for Congress, Legislative Attorney American Law Division, 12 March, 2007;

¹⁴² Martin Brian "The Whistleblowers handbook:how to be an effective resister",published in 1999 by Jon Carpenter in Charlbury, UK and Envirobook in Sydney, Australia, 2008;

მოჩნდება, რომ იგი იდევნება ან განთავისუფლებულია სამსახურიდან. ამის გამო მამხილებელს შეუძლია მიმართოს დასაქმების ტრიბუნალს კომპენსაციისათვის. ამერიკა და ავსტრალია კრძალავს მამხილებელთა რეპრესიას. რეპრესია განიხილება დარღვევად და ასეთი ქმედება შეიძლება დაისაჯოს ნებისმიერი სასჯელით. როგორც გაერთიანებული სამეფოს, ასევე ამერიკის შეერთებული შტატების კანონმდებლობით განისაზღვრება, რომ არ უნდა მოხდეს მამხილებლის ვინაობის გამჟღავნება, თუმცა არსებობს საგამონაკლისო შემთხვევები. კერძოდ, თუ ეს აუცილებელია საზოგადოებრივი უსაფრთხოების და ჯანმრთელობას მოახლოებული საშიშროების ან მიახლოებული დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად. ასევე ანონიმური საჩივრები არ ექვემდებარებიან განხილვას. ავსტრალიის კანონმდებლობის მიხედვით კი, ანონიმური მხილება შეიძლება გამოიძიებული იქნეს იმ შემთხვევაში, თუ ის დასაბუთებულია და ამისათვის არსებობს საკმარისი მტკიცებულებები.¹⁴³ ამერიკის შეერთებული შტატების კანონის მიხედვით, თუ დადგინდება, რომ მოსამსახურემ დაარღვია ნორმები, მის მიმართ გამოიყენება შემდეგი ღონისძიებები: სამსახურიდან განთავისუფლება, საყვედური, ფედერალურ სამსახურში საქმიანობის აკრძალვა, ჯარიმა 1000 (ათასი) დოლარამდე ოდენობით. ავსტრალიის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს კანონმდებლობის დარღვევისათვის შემდეგ სანქციებს: სამსახურიდან დათხოვნა, კლასის დაქვეითება, ხელფასის შემცირება, ჯარიმა, საყვედური. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ არც გაერთიანებული სამეფოს და არც ამერიკის კანონმდებლობით არ არის მოწესრიგებული ცრუ და არაკეთილსინდისიერ მხილებასთან დაკავშირებული საკითხები. თუმცა კანონმდებლობით დეტალურად არის განსაზღვრუ-

¹⁴³ Latiner Paul and Brown A.J 'Whistleblower Laws:International Best Practise",UNSW Law Jurnal, 31(3), 2008

ლი მხილებასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევების ჩამონათვალი. გაერთიანებული სამეფო გადაცდომად მიიჩნევს: ინფორმაციის დაფარვას, უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის სფეროში ჩარევას, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატები – ნეპოტიზმს, რეპრესიას, თანხების გაფლანგვას.¹⁴⁴

საქართველოს კანონმდებლობაში, მამხილებელთა დაცვის საკითხები მოწესრიგებულია “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონით, კერძოდ კი, მისი V1 თავი ეხება მამხილებლის დაცვას.¹⁴⁵ აღნიშნული კანონი არეგულირებს მამხილებელთა დაცვის საკითხებს მხოლოდ საჯარო სექტორში. “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, მხილება არის საჯარო მოსამსახურის ან ყოფილი საჯარო მოსამსახურის (მამხილებლის) მიერ საჩივრის განმხილველი ორგანოს ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას”.¹⁴⁶ ასევე, განსაზღვრულია მხილებათა საჩივარზე პასუხისმგებელი ორგანოები, რომელთა რიცხვს განეკუთვნებიან: შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფი ან საჯარო დაწესებულების უშუალო ხელმძღვანელი ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ზემდგომი თანამდებობის პირი. თუ აღმოჩნდება, რომ მხილების განცხადება მიმართუ-

¹⁴⁴ საჯარო სამსახურის ბიურო, www.csb.gov.ge

¹⁴⁵ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

¹⁴⁶ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

ლია საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფის თანამშრომლის წინააღმდეგ, მამხილებელს უფლება აქვს მხილების განცხადებით მიმართოს საჯარო დაწესებულების უშუალო ხელმძღვანელს¹⁴⁷ხოლო თუ განცხადება მიმართულია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის წინააღმდეგ, მამხილებელს უფლება აქვს მხილების საჩივრით მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ზემდგომ თანამდებობის პირს.¹⁴⁸

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, დაუშვებელია მამხილებლის დაშინება, შევიწროება, მასზე ზეწოლა ან მის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობა¹⁴⁹ მამხილებლის ინტერესების დაცვაზე მიუთითებს შემდეგი ნორმა, რომელშიც საუბარია იმაზე, რომ მამხილებელი და მოწმე უფლებამოსილები არიან მიმართონ სასამართლოს საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული დაცვის სპეციალური ღონისძიებების გამოყენების შესახებ.¹⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის აპრილში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარდგენილი იქნა „მამხილებელთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი,¹⁵¹ თუმცა ამ ინიციატივას შემდგომი განხორციელება არ მოყოლია. პროექტის მიხედვით, საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი საჩივრისა და საქმის მასალების საფუძველზე ღებულობს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილე-

¹⁴⁷ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

¹⁴⁸ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

¹⁴⁹ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

¹⁵⁰ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 17 ოქტომბერი, 1997 წელი; www.matsne.gov.ge

¹⁵¹ „მამხილებელთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტი, ინიცირებული საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ, 2009 წელი; www.csb.gov.ge

ბას: ა) უსაფუძლოდ ცნობს საჩივარს და წყვეტს ადმინისტრაციულ წარმოებას; ბ) საქმის გამოკვლევას ავალებს შესაბამისი საჯარო დანესებულების შიდა კონტროლის, აუდიტის ან სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელ სტრუქტურულ ქვედანაყოფს, საჯარო დანესებულების უშუალო ხელმძღვანელს ან მათ ზემდგომ თანამდებობის პირს (დანესებულებას) და აძლევს მათ შესაბამის რეკომენდაციას.

ქართული მენტალიტეტიდან გამომდინარე, ყველა ცდილობს, რეალური ინფორმაციის დაფარვას და, თუ კანონმდებლობა მისცემს გარანტიას, რომ მათი ვინაობა დაცული იქნება და ანონიმური სახით საჩივრის წარდგენა შეეძლება, ამით ვფიქრობ, ბევრი რამ გამოაშკარავდება. კანონმდებლობით გათვალისწინებული არ არის პროცედურები მხილებისა და შედეგად განცდილი ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით. თუმცა მამხილებელს ზარალის კომპენსაციის მიზნით უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს სამოქალაქო წესით. ვფიქრობ კარგი იქნება თუ ამ საკითხის მომწესრიგებელი ნორმები ერთ სამართლებრივ დოკუმენტში იქნება თავმოყრილი. კანონში მოცემულია მხილების ზოგადი დეფინიცია და არ არის დაკონკრეტებული სუბიექტთა ცრე. ვფიქრობ, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს და ამომწურავად განიმარტოს მხილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა პროცედურული საკითხი.

მოცემულ ნაშრომში ჩვენ განვიხილეთ საჯარო სამსახურის რეფორმა და სისტემა სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე და ასევე გავაკეთეთ საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი. განვიხილეთ ეთიკის მნიშვნელობა, მისი როლი და ფუნქცია საჯარო სამსახურში და სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები, რომლებსაც სამთავრობო დონეზე აქვთ ეთიკური სტანდარტების მაკონტროლებელი ორგანოები. ასევე, მიმოვიხილეთ საჯარო მოხელის ეთიკური ქცევის კონტროლისა და ადმინისტრირების მექანიზმები. ზემო აღნიშნული ქვეყნების მაგალითზე კიდევ უფრო მკვეთრად გამოიკვეთა საჯარო სამსახურში ეთიკური ნორმების მომწესრიგებელი სამართლებრივი დოკუმენტის შექმნის აუცილებლობა, ვინაიდან ისეთი განვითარებული სახელმწიფოები, რომლებზეც ჩვენ ვისაუბრეთ საკმაოდ მაღალ სტანდარტებს ქმნიან საჯარო სამსახურში საქმიანობის თვალსაზრისით, რაც შესაბამისად ამცირებს კორუფციის დონეს და საბოლოო ჯამში ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას უწყობს ხელს.

გთავაზობთ კვლევის შედეგად მიღებულ რეკომენდაციებს, წინადადებებსა და დასკვნებს:

- შეიქმნას საჯარო მოხელეებისთვის ეთიკური ქცევის კოდექსი, სადაც ძირითად სტანდარტებთან ერთად გათვალისწინებული იქნება მაკონტროლებელი და მადმინისტრირებელი მექანიზმები, რომლებიც გავრცელებულია პოსტსამსახურობრივი დასაქმების პერიოდზეც. ამ მიმართულებით საინტერესო იქნება ბრიტანეთის მოდელის გათვალისწინება და სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელიც იმუშავებს სტანდარტიზაციის ერთიან მოდელზე. საბოლოო ჯამში კი სფერო, რომელიც მოუწესრიგებელია რეფორმის შედეგად გახდება უფრო მეტად ღია, გამჭვირ-

ვალე და ანგარიშვალდებული საზოგადოების წინაშე. ამავდროულად შეამცირებს კორუფციის დონეს ყველა საფეხურზე, რაც მთლიანობაში დადებითად აისახება ჩვენისთანა განვითარებადი ქვეყნის ეკონომიკური სიტუაციის გაუმჯობესებაზე.

- საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ღიაობის პრინციპის დაცვა და კონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნა კადრების მოძიების მიმართულებით. ვფიქრობ, აღნიშნული მიზანი ვერ მიიღწევა ახალი კანონის (საჯარო სამსახურის შესახებ) მოქმედების პირობებში, რომლის 34-ე მუხლის მიხედვითაც, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის წესით დანიშვნა ხდება მხოლოდ მეოთხე (ყველაზე დაბალი საფეხური) რანგის თანამდებობაზე, ხოლო პირველი, მეორე და მესამე რანგით განსაზღვრულ თანამდებობათა დაკომპლექტება მოხდება დახურული კონკურსის წესით საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებული, რეზერვში რიცხული ან შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი პირებიდან. აღნიშნული რეგულაცია ქმნის სისტემის ჩაკეტვისა და ღიაობის საფრთხეს, რადგან დახურული კონკურსები მნიშვნელოვნად დააზიანებს საჯარო სამსახურში კვალიფიციური კადრების მოზიდვას და შეამცირებს კონკურენტურობის დონეს, რაც, ფართო კონტექსტში, უარყოფითად აისახება სისტემის გამართულ მუშაობაზე;
- კანონის 53-ე მუხლი ადგენს მოხელის შეფასების ოთხ დონიან წესს, რომლის თანახმადაც მოხელის შეფასება ხდება წელიწადში ერთხელ, ხოლო გამოსაცდელ ვადაში მყოფი პირისა – კვარტალში ერთხელ. კანონში არაფერია ნათქვამი მოხელის ან გამოსაცდელ ვადაში მყოფი პირის მიერ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შესაძლე-

ბლობაზე იმ შემთხვევაში, როდესაც უშუალო ხელმძღვანელის მხრიდან მოხდა მოხელის მიერ განუვლი საქმიანობის უარყოფითად შეფასება. მოხელეს **გასაჩივრების მექანიზმით აღჭურვა**ვს სხვადასხვა კანონქვემდებარე აქტები, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში დგას აღნიშნული უფლებით სარგებლობის დეფიციტი, იმდენად, რამდენადაც კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მოხელის დაცვის გარანტიებს, რის გამოც ხშირად ისინი თავს იკავებენ გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენებაზე. იმედია, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის სრულად ამოქმედების შემდეგ 2017 წლის ივლისიდან, საჯარო სამსახურის ბიურო ამ მიმართულებით გააგრძელებს მუშაობას და მეტად ეფექტურს გახდის საჯარო მოხელისთვის **შიდა უწყებრივი** გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენებას. მიმაჩნია, რომ აღნიშნულის მოწესრიგება ძალიან მნიშვნელოვანია და ხელს შეუწყობს ღია, გაჭირვალე და საჯარო სამსახურის განვითარებაზე ორიენტირებული გარემოს შექმნას სახელმწიფო (საჯარო) დაწესებულებებში.

- მიგვაჩნია, რომ ბრიტანეთის მაგალითის გათვალისწინებით შემოღებულ უნდა იქნას **საჯარო სამსახურის სტანდარტების კომიტეტი**, როგორც მთავრობის დამოუკიდებელი უწყება, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება პრემიერ მინისტრთან. აღნიშნული კომიტეტი მონიტორინგს გაუწევს საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესებს, გამოაქვეყნებს ანგარიშებს და შეიმუშავებს კონკრეტულ რეკომენდაციებს. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებში ეთიკური ქცევის სტანდარტების **მონიტორინგს განახორციელებს სპეციალურად შექმნილი კომიტეტი**, რომელიც ფოკუსირებული იქნება ეთიკური ნორმების დარღვევის გამოვლენასა და ადმინისტრირ-

რების მექანიზმების შემუშავებაზე.

- თითოეული საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელების თანამდებობაზე არჩევის თუ დანიშვნის დროს დიდი ყურადღება დაეთმოს თავად ხელმძღვანელი პირის ეთიკური ქცევის, ღირებულებების შეფასებას და არანაკლები მნიშვნელობა ჰქონდეს მას პროფესიულ კომპეტენციასთან შედარებით, ვინაიდან თავად მაღალი სტანდარტის ეთიკური ხელმძღვანელი მის უწყებაში შემავალი კადრების მიმართ გაცილებით მომთხოვნი იქნება ეთიკური ნორმების დაცვის კუთხით, ვიდრე ხელმძღვანელი, რომელსაც ნაკლებად გააჩნია იგი.
- აუცილებელია საჯარო უწყებებში, სხვადასხვა აქტივობების საშუალებით, ეთიკის კულტურის დანერგვა, რაც უპირველესია, თუ მიზანი გვაქვს, რომ ქალაქზე დაწერილი პრინციპი იქნება ეს თუ სტანდარტი შესრულდეს. თუკი თითოეულ თანამშრომელს შინაგანი კულტურა არ ჩამოუყალიბდა ეთიკური ქცევისა, ყოველგვარი მცდელობა ეთიკური ნორმების დაცვისა და შესრულების ფუჭი იქნება. ეთიკური კულტურის ჩამოსაყალიბლებად აუცილებელია, საჯარო დაწესებულებები აქტიურად იყვნენ ჩართული სხვადასხვა გავლენიანი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებულ ღონისძიებებში, რომლის მიზანია სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება, კონკრეტულ პრობლემებზე მსჯელობა, ეთიკის საკითხებში ტრენინგების გადამზადება და შემდეგში უკვე თითოეული საჯარო უწყების დონეზე მუდმივი ტრენინგების ადმინისტრირება. აქვე არ უნდა დაგვაიწყდეს ისიც, რომ აღნიშნულ ტრენინგებში საზოგადოების მხრიდან ჩართულობა მაღალი იყოს და ყველა დაინტერესებულ პირს მაქსიმალურად ჰქონდეს მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა, ვინაიდან ის პროდუქტი, რა-

საც საჯარო დანესებულებები ჰქმნიან პირდაპირ ორი-
ენტირებულია საზოგადოების კეთილდღეობასა და მათ
უკეთეს მომავალზე.

- თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის
დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა
კომპლექსური საკითხია. უპირველეს ყოვლისა საჭიროა
პოლიტიკური ნება თავად იმ თანამდებობის პირების,
ვისი დეკლარაციებიც დაექვემდებარება შემოწმებას.
გარდა ამისა, აუცილებელია, მიღებულ იქნას მთელი
რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რის საფუძველზეც
შეიქმნება გარკვეული უწყება ან რომელიმე სამსახურს
დაეკისრება ვალდებულება მონიტორინგის წარმოების.
კანონმდებლობით ასევე ნათლად უნდა განისაზღვროს
თუ რა უფლებამოსილება ექნება ამ სამსახურს, ვინ უნდა
შემოწმდეს, რა უნდა შემოწმდეს, რა ვადებში და ასე შემ-
დეგ. ასევე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ის სანქციები
(როგორც ადმინისტრაციული, ასევე სისხლისსამართ-
ლებრივი), რომელიც მოყვება დეკლარაციაში განზრახ
არასწორი ინფორმაციის შეტანას. ყველა დეკლარაციის
შემოწმება საკმაოდ დიდ დროსა და ხარჯებთან არის
დაკავშირებული. შესაბამისად, მკაფიოდ უნდა გან-
ისაზღვროს, თუ როგორ უნდა მოხდეს შესამოწმებელი
დეკლარაციების შერჩევა. ქართული მოდელის შესაქმნე-
ლად შესაძლოა, პრიორიტეტი მივანიჭოთ „შემთხვევითი
შერჩევის პრინციპს“ (Random Selection), რომელიც ფარ-
თოდ გავრცელებულია აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყ-
ანაში. გარდა ამისა, ეს სისტემა ასევე არის მკაფიოდ
განსაზღვრული, დეპოლიტიზირებული და თანმიმდევრუ-
ლი. თუმცა, კვლევების თანახმად, რეკომენდირებულია
შემთხვევითი შერჩევის პრინციპთან ერთად, ამოქმედდეს
სხვა მიდგომაც, მაგალითად, შემოწმება საჩივრის საფუძ-

ველზე, იმისთვის რომ არ გაიპაროს ისეთი დეკლარაცია, რომელშიც უფრო საეჭვოა დეკლარირებული ქონების წარმომავლობა ან დიდია ინტერესთა შეუთავსებლობის რისკი. ცრუ საჩივრების თავიდან ასაცილებლად ასეთი განაცხადი უნდა იყოს დასაბუთებული და არ უნდა იყოს ანონიმური. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება საქართველოში ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერებისკენ, მისი საშუალებით თანამდებობის პირთა შემოსავლები იქნება კიდევ უფრო გამჭვირვალე და სანდო, შესაბამისად გაიზრდება საზოგადოების წინაშე თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება. აქედან გამომდინარე, დღეისათვის სავსებით სავსებით შესაძლებლად მიგვაჩნია სავალდებულო გახადოს კანონმდებელმა უმაღლესი თანამდებობის პირთა დეკლარაციის შემოწმება.

- ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევის საფუძველზე საჯარო დანესებულებებში ეთიკური ქცევის მონიტორინგის ეფექტურობის გაზრდისთვის აუცილებელია ამ მიმართულებით საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმა, საჯარო დანესებულებებთან მუდმივ კოორდინაციაში ყოფნა, ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა და კონკრეტული ქმედითი ღონისძიებების გატარება. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ პოზიტიური ნაბიჯები ნამდვილად არის ამ მიმართულებით გადადგმული, თუმცა აუცილებელია, რომ კიდევ უფრო მეტად გაღრმავდეს ერთობლივი მუშაობა და შედეგად ხელი შეეწყოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარე ტალღას. მხედველობაში გვაქვს საზოგადოების ინფორმირების ხარისხის ამაღლება, გამჭვირვალობა და ღიაობა.
- ამასთანავე, გამოიკვეთა აშკარა საკანონმდებლო ხარვეზი

- საჯარო მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ დასაქმების პროცესში ე.წ. ეთიკური ვალდებულებების მარეგულირებელი ნორმების მაკონტროლებელი და მაადმინისტრირებელი მექანიზმების არ არსებობა, რაც თავისთავად ამ რეგულაციას აქცევს მკვდარ ნორმად. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული სერიოზული პრობლემაა და აუცილებელია მისი გამოსწორება, რათა თავიდან იქნას აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი საჯარო მოხელის მიერ პოსტსამსახურეობრივ საქმიანობასა და ყოფილ სამსახურეობრივ საქმიანობას შორის. მიგვაჩნია, რომ ამ კუთხით უნდა მოხდეს საზღვარგარეთის ქვეყნების მაგალითის გაზიარება და ყველაზე ოპტიმალური მოდელის შემუშავება, რომელიც შემოგვთავაზებს პოსტსამსახურეობრივი საქმიანობის ეთიკური ვალდებულებების ადმინისტრირებისა და კონტროლის მექანიზმებს. ვთვლით, რომ დემოკრატიის თანამედროვე დონე გვაძლევს საშუალებას ასეთი სტანდარტების დადგენისა და ამოქმედების.
- კანონმდებლობით გათვალისწინებული არ არის პროცედურები მხილებისა და შედეგად განცდილი ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით. თუმცა მამხილებელს ზარალის კომპენსაციის მიზნით უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს სამოქალაქო წესით. ვფიქრობ, კარგი იქნება თუ ამ საკითხის მომწესრიგებელი ნორმები ერთ სამართლებრივ დოკუმენტში იქნება თავმოყრილი. კანონში მოცემულია მხილების ზოგადი დეფინიცია და არ არის დაკონკრეტებული სუბიექტთა წრე. მიმაჩნია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს და ამომწურავად განიმარტოს მხილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ყველა პროცედურული საკითხი. ჩვენი აზრით, ეს ინსტიტუტი ფორმალურია სწორედ ამ მიზეზების გამო.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. შ. დოლონაძე, გ. იაშვილი, საჯარო სამსახური საქართველოში: რეფორმები, გამოწვევები – „ელექტრონული მთავრობა“, გამომცემლობა „ცის ნამი“, თბილისი, 2013 წელი.
2. კაკულია ნ.: „შრომითი ეთიკა საჯარო სამსახურში“, ჟურნ: „ხელისუფლება და საზოგადოება“ (ისტორია, თეორია, პრაქტიკა), №3., 2008 წელი, ტომი II;
3. რობერტ ბ. დენჰარტი, ჯენეტ ვ. დენჰარტი „საჯარო მართვა მოქმედების კურსი“, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბილისი, 2012 წელი, 706 გვ;
4. ლ. იზორია „თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია“, გამომცემლობა „სიესტა“, თბილისი, 2009 წელი.
5. ლ. იზორია, პ. ტურავა „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია“, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, გამომცემლობა „ნეკერი“, თბილისი, 2012 წელი.
6. ოვსიანიკოვა ნ. სახელმწიფო სამსახურში ქცევის წესების ზოგიერთი ასპექტი. ღია დიპლომატიის ასოციაციის სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება“ 2011 წელი, გვ.7
7. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 2003 წელი.
8. „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.
9. „განვითარებისა და რეფორმების შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.
10. მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: saqarTvelos gatarebuli reformebis qronika“ (2012).

11. „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“ მიღებული 1997 წლის 31 ოქტომბერს.
12. „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი“ მიღებული 1997 წლის 31 ოქტომბერს.
13. „კორუფციისგან თავისუფალი საზოგადოება“ – კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, გვ. 36.
14. „პროკურატურის შესახებ კანონი“ ცვლილებები, 2003 წელი.
15. „სახელმწიფო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ“ კანონი, 2003 წელი.
16. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო „globaluri korufciis barometri“ (2013).
17. მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: saqarTvelos gatarebuli reformebis qronika“ (2012).
18. მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, `kanonis uzenaesobis indeqsis“ (2014).
19. <http://www.library.court.ge/upload/etika.pdf>, ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015 (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
20. <http://csb.gov.ge/uploads/council-of-ethics-in-civil-service.pdf>, საჯარო სამსახურის ეთიკის საბჭო: ევროპის ქვეყნების გამოცდილების მიმოხილვა, 2013 (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
21. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098>, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 27/10/2015 (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
22. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფცი-

- ის შესახებ საქართველოს კანონი, 27/10/2015 (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
23. Gary W. Crooke and Tony Fitzgerald, Abuse Of Power Does Nothing To Protect Us, Opinion, The Drum ABC TV, 2014.
 24. Organisation For Economic Co-Operation And Development, Trust In Government: Ethics Measures In OECD Countries, OECD Publishing, Paris 2000.
 25. <http://www.no-fly-list.com/> _ Terrorist Security Administration. _ ტერორიზმის უსაფრთხოების ადმინისტრაცია. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
 26. https://en.wikipedia.org/wiki/No_Fly_List _ Non Fly List _ ნონ ფლაი ლისტი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
 27. <http://www.fatf-gafi.org/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
 28. <http://csb.gov.ge/uploads/etika.pdf> _ საჯარო სამსახურის ბიურო, ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესი საჯარო სამსახურში, 2015 (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
 29. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/> - გაერთიანებული ერების ოფისი ნარკოტიკებსა და დანაშაულზე. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
 30. „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება 219.
 31. <https://idfi.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/Serbia-Georgia%20RTI%20Law.pdf> _ ინფორმაციის განვითარების გლობალური რეიტინგი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)

32. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, „საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში“ 2014 წელი.
33. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), saqarTvelos mesame raundis Sefasebis angariSi 2013 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
34. <https://idfi.ge/public/upload/IDFI/IDFI/OpenData-GEO-16.12.2015.pdf> _ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. 2015 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
35. მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, 'kanonis uzenaesobis indeqsis', 2014 წელი.
36. ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების samoqmedo gegmis damtkicebis Sesaxeb საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის დადგენილება N557.
37. [http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F29.10.14%2F%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%AE%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%A0%E1%83%90%20\(XIII\)%20Final_07.06.2015.pdf](http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2F29.10.14%2F%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%AE%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%A0%E1%83%90%20(XIII)%20Final_07.06.2015.pdf) _ ღია მმართველობის ფორუმი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
38. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო 2003 წელი.
39. <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/170>. _ saqarTvelos iusticiis saministro (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)

40. <https://drive.google.com/file/d/0B2mc2XAkbw2tc1DaHZZZFRVZ2M/view> _ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
41. <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index> _ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, 2015 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
42. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml _ ქვეყნებს შორის კოდექსი საჯარო მოსამსახურეების ქცევის შესახებ. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
43. <http://www.library.court.ge/upload/sajaro%20moxelis%20etika.pdf> _ „საჯარო მოხელის ეთიკა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ“, 2003 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
44. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550> – საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, 1997 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
45. მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: saqarTvelos gatarebuli reformebis qronika“ 2012 წელი.
46. საერთაშორისო გამჭვირვალობა „globaluri korufciis barometri“ 2013 წელი.
47. მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, „kanonis uznaesobis indeqsis“ 2014 წელი.
48. მსოფლიო ბანკი, Worldwide Governance Indicators, 2013 წელი.

49. <https://declaration.gov.ge/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
50. http://clerk.house.gov/public_disc/index.aspx (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
51. <http://www.oge.gov/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
52. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
53. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი: საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების შესახებ კანონმდებლობის ანალიზი (საქართველო, დიდი ბრიტანეთი, ესტონეთი), 2014 წელი: <https://idfi.ge/public/upload/courts/Civil%20Service%20Recruitment%20Geo.pdf> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
54. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმის ფაქტების კანონით დასჯის ინიციატივით გამოდის. 2015 წელი: <http://www.bpn.ge/ekonomika/10009-qsarhashoriso-gamtcirvaloba-saqarthveloq-sajaro-samsakhurshi-nepotizmis-faqtebis-kanonith-dasjis-iniciativith-gamodis.html?lang=ka-GE> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
55. ISFED-ის სარჩელი საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წინააღმდეგ დაკმაყოფილდა. 2015 წელი: <http://www.isfed.ge/main/936/geo/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
56. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ უკანონო გათავისუფლებები, 2015 წელი: <http://www.transparency.ge/node/5412> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)

57. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, გამოკითხვა: ნეპოტიზმი საჯარო სამსახურში: <http://www.transparency.ge/node/5143> (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
58. რუსთავი2, გადაცემა არჩევანი, ნეპოტიზმი და კორუფცია საქართველოში, 2015 წელი: <http://rustavi2.com/ka/video/5474?v=2> (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
59. <http://www.transparency.ge/node/5412> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2015 წელი. (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
60. http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf საქართველო – ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი. (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
61. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი: http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
62. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“: http://www.economy.ge/uploads/news/giorgi_kvirkashvili/Strategy2020.pdf (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)
63. საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ: <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896> (უკანასკნელად გადამოწმებული იქნა 20.06.2017)

64. საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ: <http://www.parliament.ge/ge/law/9814/25621> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
65. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო თანამდებობებზე გამოცხადებულ კონკურსთა დიდ უმრავლესობაში დროებით მოვალეობის შემსრულებლებმა გაიმარჯვეს. 2014 წელი: <http://www.transparency.ge/node/4272> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
66. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N627, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014 წელი: <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
67. <http://www.public-standards.gov.uk/about-us/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
68. http://37128129237/wpcontent/uploads/2012/11/20100421_Committee_Code_of_Practice_final_2_.pdf (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
69. <http://www.stt.lt/en/menu/about-stt/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
70. <http://www.knab.gov.lv/en/knab/> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
71. http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
72. http://www.pna.ro/faces/about_us.xhtml (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)

73. <https://www.kpk-rs.si/en/the-commission> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
74. Law Related To The Establishment Council Of Ethics For Public Service And Making Modifications On Some Laws (2004)
75. <http://www.oecd.org/mena/governance/50347836.pdf> (უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 20.06.2017)
76. Barton, R. & Chappel, W.L. 1985. Public Administration: the work of the government. Glenview, Illinois: Scott Foresman.
77. Chapman, R.A. 2000. Ethics in public service for the new millennium. Vermont: Ashgate Publishing Company.
78. Clapper, V. 1999. On seeing the promised land: Prospects for public sector rightdoing. Journal for Public Administration. Vol. 34. No. 02 pp. 379-391.
79. De Villiers, D. 1989. Gemeenskapsverwagtinge van etiese gedrag van openbare funksionarisse. (Community expectations of ethical behaviour of public officials) SAIPA. Vol. 24. No. 4. p.162.
80. Esterhuyse, W.P. 1989. Die aard en rol van moraliteit. (The nature and role of morality) Speech during the Second Winelands Conference, University of Stellenbosch, 28 – 29 September 1989.
81. PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE, OECD RECOMMENDATION (1998), PUMA Policy Brief No. 4, Public Management Service.
82. Arnold W., The Leader's Role in Implementing Quality Improvement: Walking theTalk, Quality Review Bulletin 1993.
83. David L. Perry, Ethics in Public Service, Adapted from a workshop conducted for Leadership Santa Clara on 8 June 2000.

84. Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal*, 2003.
85. Organisation for Economic Co-operation and Development paper described the characteristics of the new public management as decentralization, management by objectives, contracting out, competition within government and consumer orientation: *Managing Decentralisation: A new role of of labour market policy*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Local Economic and Employment Development (Progrma), OECD Publishing, 2003.
86. Miklys Rosta, What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis.
87. Gajduscsek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Teores of Public Administration as they Appear in Central and Easteern Europe, in: Kovac, P., Gjducsek, G., *Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe*, Brtislava 2015.
88. Suwaj, P., Introduction To Civil Service Reform in Selecte CEE Countries, in: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012.
89. Gajduscsek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gjducsek, G., *Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe*, Brtislava 2015.
90. Government at a Glance 2015, <https://www.oecd.org/gov/New-Zealand.pdf> (ukanasknelad gadamowmebul iqna 20.05.2017)
91. Arnold W., The Leader's Role in Implementing Quality Improvement: Walking the Talk, *Quality Review Bulletin* 1993.

92. Chapman R.A. (Ed), Ethics in Public Service for the New Millennium, Ashgate, Aldershot 2000.
93. Chapman R.A. (Ed), Ethics in Public Service, Edinburgh University Press, Edinburgh 1993.
94. David L. Perry, Ethics in Public Service, Adapted from a workshop conducted for Leadership Santa Clara on 8 June 2000.
95. Demmke, C. and Moilanen T, The Future of Public Employment in Central Public Administration, EIPA 2012.
96. Gary W. Crooke and Tony Fitzgerald, Abuse Of Power Does Nothing To Protect Us, Opinion, The Drum ABC TV, 2014.
97. 31. Organisation For Economic Co-Operation And Development, Trust In Government: Ethics Measures In OECD Countries, OECD Publishing, Paris 2000.
98. 32. Timothy Beatley, Ethical Land Use: Principles of Policy and Planning, 1994.
99. Timothy Beatley, Ethical Land Use: Principles of Policy and Planning, 1994.

კომპიუტერული უზრუნველყოფა
თამარ სტიფნაძე

გამომცემლობა „მერიდიანი“,
ალ. ყაზბეგის გამზ. №47
E – mail: meridiani777@gmail.com ტ. 239-15-22